



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2015

Wirtschaftsdiplomatie im Totalen Krieg. Die Swiss Mission in den USA 1917

Weber, Florian

Abstract: In the spring of 1917 the United States entered the First World War. Switzerland and the other neutral European countries came under increasing pressure as the US wanted to embargo their economies. Switzerland had to adapt quickly to the new political order and sent a diplomatic mission to the United States to secure its food and commodity supply. Even though an agreement with the US authorities could be concluded, the policy outcome was strongly influenced by the economic and political agenda of the belligerents. Thus the scope for Swiss foreign policy was limited. The Swiss case shows the increasing influence of the United States and sheds light on the politics of neutrality during the First World War.

DOI: <https://doi.org/10.1515/jbwg-2015-0021>

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-171953>

Journal Article

Published Version

Originally published at:

Weber, Florian (2015). Wirtschaftsdiplomatie im Totalen Krieg. Die Swiss Mission in den USA 1917. *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte*, 56(2):553-585.

DOI: <https://doi.org/10.1515/jbwg-2015-0021>

Florian Weber

Wirtschaftsdiplomatie im Totalen Krieg. Die *Swiss Mission* in den USA 1917

Abstract: In the spring of 1917 the United States entered the First World War. Switzerland and the other neutral European countries came under increasing pressure as the US wanted to embargo their economies. Switzerland had to adapt quickly to the new political order and sent a diplomatic mission to the United States to secure its food and commodity supply. Even though an agreement with the US authorities could be concluded, the policy outcome was strongly influenced by the economic and political agenda of the belligerents. Thus the scope for Swiss foreign policy was limited. The Swiss case shows the increasing influence of the United States and sheds light on the politics of neutrality during the First World War.

JEL-Codes: N 44, N 64

Keywords: Erster Weltkrieg, Neutrale Staaten, United States, Schweiz, Nahrungsmittelversorgung, Wirtschaftskrieg

DOI 10.1515/jbwg-2015-0021

Seit dem Kriegsausbruch im Sommer 1914 war die Schweiz mehr oder weniger von Krieg führenden Staaten umgeben. Militärisch blieb der Kleinstaat zwar von dem Konflikt verschont, aber der aufziehende Wirtschaftskrieg wirkte sich rasch auf die international stark vernetzte Volkswirtschaft des Landes aus. Unter dem Druck der Großmächte wurde der schweizerische Außenhandel zunehmend durch Überwachungsgesellschaften reguliert und kontrolliert. Trotz dieser ausländischen Überwachung konnte die Schweiz zunächst aber vom wachsenden Güterbedarf in den Krieg führenden Staaten profitieren. Zeitweise führte die steigende Nachfrage im europäischen Ausland sogar zu einer Kriegskonjunktur. Die Exporte stiegen an und 1916 konnte zum ersten Mal ein Handelsbilanzüberschuss erzielt werden. Ökonomisch betrachtet blieb das

Florian Weber, Forschungsstelle für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte der Universität Zürich, Rämistraße 64, CH-8001 Zürich, E-mail: florian.weber@uzh.ch

Land bis zur Mitte des Ersten Weltkrieges somit von größeren negativen Auswirkungen verschont.¹

Diese vermeintliche Stabilität war allerdings nur vorübergehend. Mit dem Kriegseintritt der USA im Frühling 1917 und dem Ausbruch der Oktoberrevolution in Russland veränderte sich die politische Landkarte. Die erstarrten militärischen, politischen und wirtschaftlichen Fronten gerieten wieder in Bewegung und es kam zu einer Verschärfung des Wirtschaftskrieges.² Mehr denn je versuchten die Alliierten ihren Gegner wirtschaftlich zu schädigen. Dies bedeutete aber nicht den Beginn einer wirtschaftlichen De-Globalisierung, sondern führte dazu, dass die Weltwirtschaft reorganisiert und gegen die Mittelmächte mobilisiert wurde.³ Diese Entwicklung hatte auch für die Schweiz spürbare Folgen. Die außenhandelspolitische Freiheit wurde ab 1917 zunehmend eingeschränkt und die Versorgung mit Rohstoffen und Lebensmitteln wurde schwieriger.⁴

Trotz der Bedeutungsschwere des *Epochenjahres 1917* hat sich die historische Forschung zur Schweiz bisher selten dazu geäußert. Die wichtigsten Arbeiten zur Außenwirtschaftspolitik der Schweiz stammen aus den 1960er und 1970er Jahren von David Daniel Driscoll, Heinz Karl Meier und Heinz Ochsenbein.⁵ Diese behandeln jedoch nur Teilaspekte und lassen eine zusammenhängende Darstellung der Außenpolitik vermissen.⁶ Auch die neuere Literatur widmet außenpolitischen Themen wenig Aufmerksamkeit.⁷ Der vorliegende Artikel untersucht die schweizerische Außenwirtschaftspolitik nach dem Kriegseintritt der

1 Vgl. R. Rossfeld/T. Straumann, *Der vergessene Wirtschaftskrieg. Schweizer Unternehmen im Wirtschaftskrieg*, Zürich 2008, S. 23-25.

2 Vgl. H. Ochsenbein, *Die verlorene Wirtschaftsfreiheit 1914-1918*, Bern 1971, S. 278.

3 Vgl. O. Janz, *Einführung. Der erste Weltkrieg in globaler Perspektive*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 40, 2014, S. 155.

4 Vgl. Ochsenbein, *Wirtschaftsfreiheit*, S. 278-312; T. Straumann, *Zürcher Großunternehmen im Ersten Weltkrieg*, in: E. Hebeisen/P. Niederhäuser/R. Schmid, *Kriegs- und Krisenzeit. Zürich während des Ersten Weltkrieges. Mitteilungen der Antiquarischen Gesellschaft in Zürich* 81, 2014, S. 29-37.

5 Vgl. Ochsenbein, *Wirtschaftsfreiheit*; D. Driscoll, *Anglo-Swiss Relations 1914-1918 with Special Reference to the Allied Blockade of the Central Powers*, London 1968; H.K. Meier, *Friendship under Stress. U.S.-Swiss Relations 1900-1950*, Bern 1970.

6 Die beiden Begriffe werden synonym verwendet, da die Außenwirtschaft im Ersten Weltkrieg zum eigentlichen Gegenstand schweizerischer Außenpolitik geworden ist. Vgl. Ochsenbein, S. 11.

7 Einige Ausnahmen sind: G. Kreis, *Insel der unsicheren Geborgenheit. Die Schweiz in den Kriegsjahren 1914-1918*, Zürich 2014, S. 62-72 u. 81-90; C. Moos: *Schweizer Neutralität(en) zur Zeit des Ersten Weltkriegs. Von der schwierigen Umsetzung eines umstrittenen Konzepts*, in: R. Rossfeld/T. Buomberger/P. Kury (Hg.), 14/18. *Die Schweiz und der Große Krieg*, Zürich 2014, S. 214-239; R. Rossfeld, "Rechte hat nur, wer Kraft hat". Anmerkungen zur Schweizer Wirtschaft im Ersten Weltkrieg, in: *Ders. u.a. (Hg.), 14/18*, S. 144-171.

USA 1917 und fragt nach den Gestaltungsräumen und Handlungsmöglichkeiten eines neutralen Kleinstaates im Interessenfeld der Krieg führenden Großmächte.

1 Die Ausgangslage im Frühjahr 1917

Am 1. Februar 1917 erklärte Deutschland unter dem Jubel der Öffentlichkeit die Wiederaufnahme des unbeschränkten U-Bootkriegs. Von jetzt an konnten deutsche Unterseeboote in einer breiten Sperrzone vor der britischen und französischen Küste ohne vorhergehende Warnung, alle Handelsschiffe, unter welcher Flagge auch immer, versenken. War die deutsche Regierung zunächst noch aus Angst vor einem Kriegseintritt der USA vor der völkerrechtswidrigen Maßnahme zurückgeschreckt, gab Reichskanzler Bethmann-Hollweg schließlich im Frühjahr 1917 dem Druck der Marine und der Obersten Heeresleitung nach. Die militärische Lage hatte sich verschlechtert und die deutsche Admiralität rechnete damit, dass man Großbritannien in nur fünf Monaten besiegen könnte, wenn der Nachschub aus Übersee abgeschnitten würde. Der Kriegseintritt der Amerikaner, so gaben sich die militärischen Stellen überzeugt, sei verkraftbar, da diese ohnehin erst nach dem Kriegsende in Europa einträfen.⁸ Zwei Tage nach der Erklärung des unbeschränkten U-Bootkrieges brachen die USA die diplomatischen Beziehungen mit dem Deutschen Reich ab.⁹ Damit schien der baldige Kriegseintritt der USA unmittelbar bevorzustehen. Im deutschen Auswärtigen Amt misstraute man jedoch den optimistischen Einschätzungen der Obersten Heeresleitung.¹⁰ Der zur *Persona non grata* erklärte deutsche Botschafter in den USA, Graf von Bernstorff, startete deshalb eine letzte diplomatische Aktion, um einen Kriegseintritt der Amerikaner zu verhindern. Dabei stützte sich Bernstorff auf den schweizerischen Gesandten in Washington, Paul Ritter. Dieser hatte in der Tradition der *Guten Dienste* soeben die Interessenvertretung des Deutschen Reiches übernommen.¹¹ Doch die geheimen Vermittlungsversuche gelangten in die Medien. In der amerikanischen Öffentlichkeit entstand der Eindruck, Ritter habe aktiv versucht, Deutschland vor einem Kriegseintritt der USA zu schützen.

⁸ Zum U-Bootkrieg: H.-U. Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*. Vom Beginn des Ersten Weltkrieges bis zur Gründung der beiden deutschen Staaten 1914-1949 4, München 2003, S. 142-147; U. Herbert, *Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert*, München 2014, S. 146-149; H. Münkler, *Der große Krieg. Die Welt 1914-1918*, Berlin 2013, S. 508-533.

⁹ Vgl. Chronik, in: G. Hirschfeld/G. Krumeich/I. Renz (Hg.), *Enzyklopädie Erster Weltkrieg*, Paderborn 2009, S. 1015.

¹⁰ Vgl. Wehler, *Gesellschaftsgeschichte* 4, S. 145.

¹¹ Vgl. Meier, *Friendship*, S. 55-56.

Die schweizerische Regierung distanzierte sich umgehend von Ritter und die deutsche Regierung ließ verlauten, der Vermittlungsversuch sei der Eigeninitiative des Schweizer Gesandten zuzuschreiben. Die US-Regierung schließlich lehnte jeglichen Vermittlungsversuch ab.¹²

Durch seine unvorsichtige Vorgehensweise war der Schweizer Gesandte zu einem geeigneten Werkzeug deutscher Außenpolitik geworden. Weil das Misstrauen in der amerikanischen Bevölkerung gegenüber den neutralen Staaten ohnehin stark zugenommen hatte, trübten sich die Beziehungen zwischen den USA und der Schweiz zunehmend ein.¹³ In den US-amerikanischen Medien erfolgten direkte Angriffe auf Ritter, den man als willfährigen Helfer deutscher Interessenspolitik porträtierte.¹⁴ Ähnliche Vorwürfe wurden auch gegen den niederländischen Gesandten erhoben, dessen pro-deutsche Haltung im State Department allzu gut bekannt war.¹⁵ Besonders nach der Kriegserklärung der Vereinigten Staaten von Amerika an Deutschland am 6. April 1917 kam es zu einer wachsenden Pressekampagne in den US-Medien gegen die Neutralen.¹⁶ Diesen wurde vorgeworfen, für Deutschland als Türöffner zu fungieren und das Reich mit alliierten Gütern zu versorgen. Dadurch würden die Neutralen den Krieg verlängern und den USA schaden.¹⁷ In den neutralen Staaten stieg die Sorge, dass sie von den USA mit einem Handelsembargo belegt werden könnten.¹⁸ Die schweizerische Regierung stellte fest, dass zum jetzigen Zeitpunkt gute außenpolitische Beziehungen zu den USA wichtiger denn je seien, da die außenwirtschaftliche Abhängigkeit der Schweiz von den USA in den vergangenen Kriegsjahren immer größer geworden war. Die Schweiz importierte 1917 rund viermal mehr aus den USA als noch vor Kriegsbeginn. 1916 lösten die USA sogar Deutschland kurzfristig als wichtigstes Importland ab. Erst im letzten Kriegsjahr sanken die Importmengen aus den USA aufgrund des verschärften Wirtschaftskrieges dann deutlich. Nach wie vor hohe Importwerte erzielte das Deutsche Reich nur

¹² Vgl. The Baltimore Sun, US. refuses to negotiate with Germany, 13. Februar 1917, S. 1.

¹³ Vgl. M. Frey, Der Erste Weltkrieg und die Niederlande. Ein neutrales Land im politischen und wirtschaftlichen Kalkül der Kriegsgegner, Berlin 1998, S. 247; Meier, Friendship, S. 57.

¹⁴ Vgl. AfZ (Archiv für Zeitgeschichte), NL Hans Sulzer, Sign. 28.6, New York Evening Telegram, 4. März 1917; Meier, Friendship, S. 57.

¹⁵ Vgl. Frey, Erste Weltkrieg, S. 247.

¹⁶ Vgl. Hirschfeld, Enzyklopädie, S. 1015.

¹⁷ Vgl. Frey, Erste Weltkrieg, S. 247.

¹⁸ Vgl. T.A. Bailey, The Policy of the United States toward the Neutrals 1917-1918, Baltimore 1942, S. 64.

noch dadurch, dass es die Kohlen- und Eisenpreise kontinuierlich erhöhte. Die realen Importmengen gingen bis Kriegsende jedoch stark zurück.¹⁹

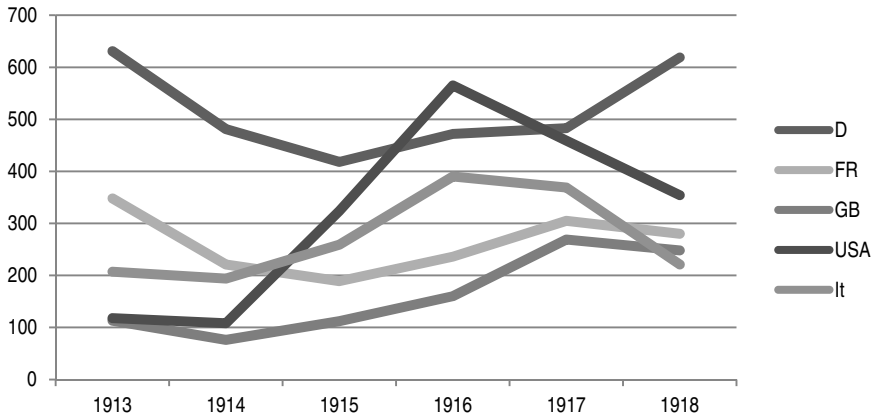


Abb. 1: Schweizer Importe 1913-1918 in Mio. CHF (nominal).²⁰

Besonders ausgeprägt war die Abhängigkeit der Schweiz von den USA beim Import von Getreide. Bereits vor Kriegsausbruch hatte der spätere Direktor der Schweizerischen Kreditanstalt, Adolf Jöhr, in einer Untersuchung über die volkswirtschaftlichen Risiken der Schweiz im Kriegsfall auf diese Problematik hingewiesen. Er stellte fest, dass der Bezug von Waren aus Übersee, insbesondere Getreide, im Krieg „sehr schwierig würde“. Deshalb forderte er vom Staat Getreidevorräte für zwei Monate anzulegen.²¹ Diese Forderung wurde von der schweizerischen Regierung allerdings nur halbherzig umgesetzt und bei Kriegsausbruch wurde die vorgeschriebene Vorratshaltung von zwei Monaten nur knapp eingehalten.²² Ohnehin gingen diese Vorkriegsplanungen nur von einem

¹⁹ Vgl. Schweizerischer Bankverein, *Rückschau über Handel und Industrie 1914-1918*, Basel 1919, S. 29, 45, 79; Eidgenössisches Zolldepartement, *Handelsstatistik Schweiz. Jahresbericht 1918*, Bern 1919, S. 48.

²⁰ Gerundete Werte. Quelle: Schweizerischer Bankverein, *Rückschau über Handel und Industrie 1914-1918*, Basel 1919, S. 29; Eidgenössisches Zolldepartement, *Handelsstatistik Schweiz. Jahresbericht 1918*, Bern 1919, S. 48.

²¹ A. Jöhr, *Die Volkswirtschaft der Schweiz im Kriegsfall*, Zürich 1912, S. 230. Zu Adolf Jöhr: W. Loepfe, *Geschäfte in spannungsgeladener Zeit. Finanz- und Handelsbeziehungen zwischen der Schweiz und Deutschland 1923 bis 1946*, Weinfelden 2006; A. Jöhr, in: *Historisches Lexikon der Schweiz*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D46271.php>, 18.12.2014.

²² Vgl. *Ochsenbein*, *Wirtschaftsfreiheit*, S. 29-36.

kurzen Krieg aus. Im Frühjahr 1917 bot sich den Akteuren hingegen ein komplett anderes Bild. Der Krieg dauerte bereits mehr als zwei Jahre und die globalen Handelsverbindungen waren stark gestört. Die traditionellen Getreidelieferanten in Osteuropa fielen schon 1915 aus. Wie Tabelle 1 zeigt, waren die USA ab 1915 praktisch der alleinige Weizenlieferant für die Schweiz mit einem Höhepunkt im Jahr 1916 und einem weitgehenden Ausfall der Lieferungen im letzten Kriegsjahr.

Tabelle 1: Schweizer Weizenimporte 1913-1918 in tausend Tonnen.²³

	1913	1914	1915	1916	1917	1918
USA	150	168	458	540	250	57
Argentinien	33	18	6	57	11	
Russland	187	167	17			
Donauländer	51	13				
Kanada	81	60			1	
Deutschland	25	13				
Total	527	439	481	597	262	57

Die medialen Angriffe auf Ritter und damit auf das Image der Schweiz kamen somit zu einem denkbar ungünstigen Zeitpunkt. In der Diskussion mit der Gesamtregierung stellte der schweizerische Außenminister Arthur Hoffmann fest, dass der Schweizer Gesandte „nervös“ und seine Stellung in den USA „entschieden erschüttert“ sei.²⁴ Der Bundesrat sah sich deshalb nach einem Ersatz um, doch unter den aktiven Diplomaten fand man keinen geeigneten Kandidaten. Die Personaldecke des schweizerischen Außendepartements war außerordentlich dünn, denn erst in den letzten Jahren des 19. Jahrhunderts hatte man mit dem Aufbau eines professionellen diplomatischen Dienstes begonnen.²⁵ Als Nachfolger für den glücklosen Ritter entschied man sich deshalb für einen Quereinsteiger: den 41-jährigen Winterthurer Industriellen Hans Sulzer.²⁶ Sulzer hatte Volkswirtschaft und Rechtswissenschaften in Genf, Berlin und Leipzig studiert, wo er 1900 sein Studium mit einem Doktorat abgeschlossen hatte. Daraufhin machte er erste berufliche Erfahrungen in der Privatwirtschaft und arbeitete in Italien, England und den USA. Danach trat er in die elterliche Firma Gebrüder Sulzer ein, die an ihrem Standort in Winterthur Maschinen und Anlagen für den

²³ Gerundete Werte. Quelle: Eidgenössisches Zolldepartement, Handelsstatistik Schweiz. Jahresbericht 1918, Bern 1919, S. 39.

²⁴ BAR (Bundesarchiv Bern) #E1005#1000/17#4*, Geheimprotokolle Bundesrat 1917, Sitzung vom 9. Mai 1917.

²⁵ Vgl. P. Widmer, *Diplomatie. Ein Handbuch*, Zürich 2014, S. 71-74.

²⁶ Vgl. BAR#E1005#1000/17#4*, Geheimprotokolle 1917, Sitzung vom 9. Mai 1917.

Weltmarkt produzierte. Dank eines Patentvertrages mit Rudolf Diesel stellte die Firma Dieselmotoren für große Ozeanschiffe her. Wenige Jahre vor dem Krieg wurde Sulzer im Unternehmen unbeschränkt haftender Teilhaber und führte 1914 die Umwandlung in eine Aktiengesellschaft durch.

Hans Sulzer war damit der neue starke Mann in der Firma. Zudem verfügte er über ein enges Kontaktnetz zu den führenden industriellen Kreisen der Schweiz und saß im Verwaltungsrat verschiedener Schweizer Industriefirmen.²⁷ Der Bundesrat hielt deshalb fest, Sulzer sei eine geeignete Persönlichkeit und seine Nomination von „entschiedenem Gewicht“.²⁸ Sulzer selbst hielt sein Engagement für eine patriotische Pflicht, aber als Geschäftsmann betrachtete er die Mission nur als temporäre Aufgabe. Außerdem wollte er weiterhin über die Angelegenheiten der Firma informiert sein und ließ sich die Firmenkorrespondenz mit der zensurfreien, diplomatischen Post nach Washington schicken.²⁹ Gegenüber dem Verwaltungsrat der Gebrüder Sulzer AG rechtfertigte er seine Abwesenheit damit, dass sich durch seine neue Position „auch gewisse geschäftliche Vorteile“ ableiten ließen.³⁰ Tatsächlich halfen die Kontakte zwischen Sulzer und den alliierten Blockadebehörden später auch, die Rohstoffversorgung der Firma zu verbessern.³¹

2 Entsendung und Aufbruch der Swiss Mission

Seit dem Kriegseintritt der USA verschärfte sich deren Außenpolitik gegenüber den neutralen Staaten stetig. Kurz vor der Kriegserklärung der USA hatten verschiedene neutrale Staaten, vor allem die Niederlande, aus Angst vor einem möglichen Embargo große Mengen an Getreide auf dem US-Markt aufgekauft und dadurch Preissteigerungen ausgelöst. In den US-Medien wurde daher gefordert, die Getreideüberschüsse nur noch den Alliierten zukommen zu lassen. In den Zeitungen wurde immer mehr Zahlenmaterial publiziert, welches zeigen sollte, dass Rohstoffe von den nördlichen Neutralen an die Mittelmächte re-

27 Vgl. A. Knoepfli, Der Unternehmer und der Gewerkschaftssekretär, in: E. Joris/B. Meier/M. Widmer, *Historische Begegnungen. Biografische Essays zur Schweizer Geschichte*, Zürich, S. 211; F. Adank, Eine "Exportfirma par excellence". Die Sulzer Unternehmungen AG in Winterthur, 1914-1925, in: *Rossfeld, Wirtschaftskrieg*, S. 93.

28 BAR#E1005#1000/17#4*, Geheimprotokolle 1917, Sitzung vom 9. Mai 1917.

29 AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 21.1., H. Sulzer an A. Hoffmann, 8. Mai 1917.

30 AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 21.1., Protokoll der Verwaltungsratssitzung der Gebrüder Sulzer AG, 7. Mai 1917.

31 Vgl. NACP (National Archives at College Park, MD), Record Group 182, Records of the Executive Office, Box 56, American Legation an War Trade Board, 2. September 1917.

exportiert wurden. Besonders kritisiert wurden die Niederlande und Dänemark. Diesen warf man vor, große Mengen an US-Getreide zu importieren und gleichzeitig Eier und Butter nach Deutschland zu liefern. Das Getreide werde auch an niederländische Rinder verfüttert, um deren Fleisch später nach Deutschland zu verkaufen³² – ein Vorwurf, der gegenüber der Schweiz von den übrigen Alliierten bereits seit 1916 erhoben worden war.³³ Tatsächlich waren auf der Importseite alle nordischen Neutralen sowie die Niederlande und die Schweiz auf Getreide aus den USA angewiesen. Andererseits benötigten sie Kohle aus Deutschland. Im Unterschied zur Schweiz, die vorwiegend Textilien, Uhren und Maschinen exportierte, lieferten die nordischen Staaten aber vor allem Lebensmittel nach Deutschland. Einzig Schweden exportierte vorwiegend Eisenerz und Roheisen für die deutsche Industrie.³⁴

In der Folge entfaltete sich eine intensive Pressekampagne in den großen amerikanischen Zeitungen, die auf einer Mischung aus Verdächtigungen und harten ökonomischen Fakten basierte. Der Grundtenor war, dass die neutralen Staaten mit einem Handelsembargo zu belegen seien, falls diese ihre Exporte nach Deutschland nicht einschränkten. Diese öffentlichen Diskussionen verlagerten sich sehr bald auf die politische Ebene. Im US Senat wurde im Mai intensiv über mögliche Exportverbote beraten. Schließlich wurde im Juni der sogenannte *Espionage Act* beschlossen, der dem US-Präsidenten die Möglichkeit gab, Exporte aus den USA zu unterbinden. Tatsächlich nutzte Präsident Woodrow Wilson seine neuen Befugnisse sehr rasch und erließ bereits Anfang Juli ein erstes Exportverbot für Getreide und Fette.³⁵ Für die Neutralen bestätigten sich damit die Befürchtungen und in Bern, Den Haag und den skandinavischen Hauptstädten herrschte hektische Nervosität.

In der Schweiz setzte eine öffentliche Debatte darüber ein, wie auf die veränderte Kriegslage zu reagieren sei. Am 5. Mai 1917 veröffentlichte das Journal de Genève einen Brief der US-amerikanischen Frauenrechtlerin Clara Guthrie d'Arcis. Die bekannte Geschäftsfrau hatte einen Genfer geheiratet und lebte in der Rhonestadt. Die engagierte Pazifistin hatte 1915 mit anderen Frauen dort die *Women's International League for Peace and Freedom* gegründet. In ihrem Brief forderte sie die offizielle Schweiz auf, eine energische außenpolitische Propaganda zu entfalten. Die USA würden eine zentrale Rolle in der Weltpolitik und der Nachkriegsordnung spielen. Die Schweiz müsse deshalb unbedingt ihre Stimme er-

³² Vgl. Bailey, Policy, S. 34-36.

³³ Vgl. Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 278-284.

³⁴ Vgl. Rossfeld/Straumann, Wirtschaftskrieg, S. 21.

³⁵ Vgl. Bailey, Policy, S. 37-39, 64-69, 71.

heben und ihre schwierige Lage erklären. Die Entente-freundliche Zeitschrift Mars druckte Guthries Aufruf in einer Sonderausgabe „Schweiz-Amerika“ nochmals nach. Guthrie betonte darin: „Man macht sich hier keinen Begriff, in welchem Grade die Schweiz in der neuen Welt unbekannt ist.“³⁶ Als wichtigste Maßnahme schlug sie deshalb die Entsendung einer Delegation vor, welche sich sowohl mit den Verhältnissen in den USA als auch mit den schweizerischen Gegebenheiten auskennen würde. Vor allem sollten der Kommission „Kaufleute“ mitgegeben werden. Diese würden die wirtschaftlichen Verhältnisse aus erster Hand kennen und könnten den Amerikanern die Probleme des Landes am besten schildern.³⁷ Damit, so die Hoffnung Guthries, könnte ein Embargo der Schweiz durch die USA abgewendet werden. An der Lancierung einer Schweizer Delegation war allerdings nicht nur Guthrie beteiligt, sondern auch ein weiterer einflussreicher Amerikaner, der Publizist und christliche Sozialist, George D. Herron. Bei Kriegsausbruch war er von Florenz nach Genf gezogen, um mehr im Zentrum der kriegesischen Ereignisse zu stehen. Von Genf aus agierte Herron als inoffizielle Kontaktstelle des State Departments und schickte regelmäßig Berichte über die europäische Kriegslage nach Washington. Durch seine vielen Kontakte, auch ins gegnerische Lager, war er stets gut informiert und wurde, wegen seiner engen Kontakte zu US-Präsident Woodrow Wilson zuweilen als dessen Sprachrohr bezeichnet.³⁸ Clara Guthrie machte Herron im Mai 1917 mit dem schweizerischen Bundespräsidenten, Edmund Schulthess und Außenminister Arthur Hoffmann bekannt. In geheimen Gesprächen schlug Herron den Bundesräten vor, eine Delegation in die USA zu entsenden.³⁹ Auch die offiziellen US-Repräsentanten in der Schweiz drängten auf eine *Swiss Mission*. Der amerikanische Konsul in Zürich schrieb an den US-Gesandten Pleasant Stovall in Bern, er finde eine solche Mission sei überaus wichtig, denn in den USA mache man sich ein falsches Bild über die Lage in der Schweiz. Deutschland versuche alles, um die freundschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Staaten zu hintertreiben und es müsse daher dringend etwas für die gegenseitige Verständigung getan werden.⁴⁰

Die Vorschläge der verschiedenen Seiten verfehlten ihre Wirkung nicht. Bereits am 1. Juni 1917, also rund drei Wochen nach der Abberufung Ritters, schlug Außenminister Hoffmann der Gesamtregierung vor, eine Delegation von profilierten Schweizer Persönlichkeiten zu entsenden. Das Ziel sei es, durch Aufklärung

36 Zeitschrift Mars, Spezialnummer Schweiz-Amerika, Nr. 119, September 1917, S. 9.

37 Vgl. *Ebda*.

38 Vgl. M. Briggs, George D. Herron and the European Settlement, Stanford CA 1932, S. 19.

39 Vgl. Hoover Institution Archives, George Davis Herron Papers, Volume XI, Document I.

40 Vgl. NACP, Record Group 84, Volume 137, F.B. Keene an P.A. Stovall, 1. Juni 1917.

der „großen Presse und der intellektuellen Kreise“ auf die öffentliche Meinung in den USA einzuwirken.⁴¹ Als geeignet für die Aufgabe befand man im Außenministerium schließlich drei Herren: Als Leiter der Delegation wurde der 58-jährige John Syz bestimmt. Syz war der Sohn des Schweizer Konsuls in Philadelphia und war in New York geboren worden. Später absolvierte er in London und den USA eine Ausbildung zum Kaufmann und führte ab 1900 eine eigene Baumwollweberei in der Nähe von Zürich. Als Präsident der Zürcher Handelskammer und freisinniger Nationalrat verfügte er über gewichtigen politischen Einfluss. Zudem war er Präsident des Verbandes der Arbeitgeber der Textilindustrie und durch seine familiäre Herkunft mit den führenden industriellen Familien der Schweiz verbunden.⁴² Wie von Herron vorgeschlagen, nominierte der Bundesrat zudem William Rappard, den erst 34-jährigen Professor für Wirtschaftsgeschichte an der Universität Genf.⁴³ Rappard sollte auch im Zweiten Weltkrieg, wie Hans Sulzer, maßgeblich an den außenwirtschaftlichen Verhandlungen der Schweiz mit den Alliierten beteiligt sein. Wie Syz war Rappard in New York zur Welt gekommen und hatte seine Kindheit dort verbracht. Später hatte er an der Harvard University studiert und für einige Zeit als Assistenzprofessor Ökonomie unterrichtet.⁴⁴ Der dritte Teilnehmer der Swiss Mission war der Jurist und Verleger Wilhelm Stämpfli. Zusammen mit seinem Bruder führte er die traditionsreiche Berner Buchdruckerei Stämpfli und leitete deren Ausbau zum Verlagshaus. Als Oberst-Leutnant wurde er 1916 zum Präsidenten der Zentralkommission für die Interniertenbeschäftigung ernannt. In dieser Funktion kümmerte er sich um die Beschäftigung der internierten Kriegsgefangenen in der Schweiz. Dank seiner Ehe mit einer Amerikanerin und verschiedenen Aufenthalten in den USA kannte er das Land aus eigener Erfahrung.⁴⁵

Zwar hatte man damit das notwendige Personal für die Mission zusammengestellt, ein ausgearbeitetes Programm für das Vorgehen der Delegation lag jedoch noch nicht vor. Dennoch gab sich Außenminister Hoffmann optimistisch,

⁴¹ Vgl. BAR E1004*, 1/265, Conseil Fédéral, Procès-verbal de la séance du 1er juin 1917, in: DDS (Diplomatische Dokumente der Schweiz) 6, S. 561.

⁴² Vgl. J. Syz, in: Historisches Lexikon der Schweiz, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D3712.php>, 18.12.2014; Meier, Friendship, S. 72.

⁴³ Vgl. Hoover Institution Archives, George Davis Herron Papers, Volume XI, Document I.

⁴⁴ Vgl. W. Rappard, in: Historisches Lexikon der Schweiz, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6538.php>, 19.12.2014.

⁴⁵ Vgl. Zeitschrift Mars, Spezialnummer Schweiz-Amerika, S. 4; Geschichte der Stämpfli AG, <http://www.staempfli-publikationen.ch/de/ueber-uns/staempfli-gruppe/geschichtenden>, 15.12.2014.

dass sich der „richtige Weg schon zeigen“ werde.⁴⁶ Kurz nach dem Bundesratsentscheid schrieb William Rappard dem nur wenige Jahre älteren neuen Schweizer Gesandten Sulzer in einem Brief, er freue sich, dass die Schweiz nun in wirklich schweizerischem Sinne in Washington vertreten sein werde. Diese Spitze gegen den vormaligen, deutschfreundlichen Gesandten Ritter verband Rappard mit der Feststellung, dass er die Amerikaner genug gut kenne, „[...] um zu wissen, dass wir uns bloß so zu geben haben wie wir sind, um von ihnen begriffen und geschätzt zu werden.“⁴⁷ Doch diese optimistische Stimmung sollte bald getrübt werden. Nur eine Woche später erschütterte ein weiterer Skandal das außenpolitische Verhältnis der Schweiz zu den USA und den übrigen Alliierten. Mitte Juni 1917 veröffentlichte eine schwedische Zeitung den Text einer Depesche, die vom Schweizer Außenminister Arthur Hoffmann an die schweizerische Gesandtschaft in Russland geschickt worden war. Darin teilte Hoffmann mit, welche Bedingungen Deutschland für einen Separatfrieden mit Russland stellte. In den alliierten Hauptstädten, deren Presse die Nachricht aus Stockholm aufgriff, sah man in Hoffmanns Vorgehen eine parteiische Begünstigung der Mittelmächte. Durch einen Separatfrieden mit Russland wäre Deutschland an seiner Ostfront entlastet worden und hätte sich militärisch auf die Westfront und Italien konzentrieren können. Von London bis Washington war man über die Aktion des Schweizer Außenministers verärgert und warf diesem einen offenen Neutralitätsbruch vor.⁴⁸ In den US-Medien wurde die Affäre lebhaft besprochen und Hoffmann als germanophiler „pseudo-Prussian“ kritisiert.⁴⁹ Tatsächlich hatte Hoffmann unter anderem auf Betreiben des deutschen Botschafters in Bern, Baron von Romberg, die Friedenswünsche der deutschen Regierung nach Russland übermittelt und dadurch einen Separatfrieden zu ermöglichen versucht.⁵⁰

Die Missstimmung gegenüber der Schweiz erreichte damit ihren Höhepunkt. Kurz nach Bekanntwerden der Affäre trat Hoffmann als Außenminister zurück. Um die Außenwahrnehmung der Schweiz zu verbessern und der Unzufriedenheit in der französischsprachigen Schweiz entgegenzutreten, wurde der liberale

46 Vgl. BAR E1004*, 1/265, Conseil Fédéral, Procès-verbal de la séance du 1er juin 1917, in: DDS 6, S. 561.

47 AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 26.4.1.1., W. Rappard an H. Sulzer, 7. Juni 1917.

48 Vgl. P. Stauffer, Die Affäre Hoffmann/Grimm, Schweizer Monatshefte, Sonderbeilage zu Heft 1, 1973/74, S. 1-7.

49 Vgl. New York Times, Russia resents Germany's Latest Peace Move, Expels Swiss Socialist Who was the Agent, 17. Juni 1917; The Observer, German Peace Intrigues, 24. Juni 1917; Washington Post, Swiss Official Out After Peace Move, 20. Juni 1917.

50 Vgl. PA AA (Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes, Berlin), Beziehungen der Schweiz zu Deutschland, Schweiz 58, Bd. 5, R 11407, G. von Romberg ans Auswärtige Amt, 19. Juni 1917.

Genfer Gustave Ador zum neuen Außenminister gewählt.⁵¹ Ador eignete sich in zweifacher Weise als Nachfolger: als Romand und offen Entente-freundlicher Politiker stimmte er die Gemüter in den alliierten Hauptstädten und in der Westschweiz milde. Zum anderen symbolisierte Ador als Präsident des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz das humanitäre Engagement der Schweiz, welches die Eidgenossenschaft bewusst auf dem internationalen Parkett zur Geltung bringen wollte.⁵²

Trotz der Wahl des neuen Außenministers hatte der Skandal das Ansehen der Schweiz in der Entente beschädigt. Damit war die Entsendung der Swiss Mission und des neuen Gesandten umso dringlicher geworden, doch durch den Wechsel im Außenministerium verzögerten sich die Planungen. Zunächst hatte man über Deutschland nach Kopenhagen und von dort mit dem Dampfer in die USA reisen wollen.⁵³ Doch das State Department intervenierte gegen diese Reisepläne. US-Außenminister Robert Lansing meinte, dass eine Anreise der Schweizer Delegation und des neuen Gesandten via Deutschland mehr als „inappropriate“ sei.⁵⁴ In dieser spannungsgeladenen Atmosphäre erhielten selbst scheinbar nebensächliche Verhaltensweisen eine hohe Bedeutung. Im Außendepartement in Bern nahm man die Wünsche aus den USA auf und prüfte alternative Reiselerouten. Da die Reise von der französischen Atlantikküste wegen der deutschen U-Boote als zu gefährlich eingestuft wurde, plante man schließlich via Spanien zu reisen, wie dies auch die US-Diplomaten seit dem Frühjahr 1917 taten.⁵⁵ Am 3. Juli 1917, rund eine Woche nach seinem Amtsantritt, versammelte der neue Außenminister Ador die Mitglieder der Mission und den neuen Gesandten in Bern, wo diese instruiert und mit umfangreichem statistischem Material zum schweizerischen Außenhandel versorgt wurden. Gestützt auf dieses Material sollte die Mission den amerikanischen Gesprächspartnern die schwierige Versorgungslage der Schweiz erläutern.⁵⁶ Wichtiger als das Treffen mit dem Außenminister war jedoch der Termin bei Edmund Schulthess. Als Bundespräsident

⁵¹ Vgl. *Stauffer*, Affäre, S. 2-3.

⁵² Vgl. C. *Cotter/I. Hermann*, Hilfe zum Selbstschutz. Die Schweiz und ihre humanitären Werke, in: R. *Rossfeld/T. Buomberger/P. Kury* (Hg.), 14/18. Die Schweiz und der Große Krieg, Zürich 2014, S. 252-253.

⁵³ Vgl. AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 26.4.1.1., H. Sulzer, 18. Juni 1917.

⁵⁴ Vgl. NACP, Record Group 84, Volume 137, R. Lansing an Legation Berne, 13. Juni 1917; *Meier*, Friendship, S. 73.

⁵⁵ AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 26.4.1.1., H. Sulzer an A. Dunant, 2. Juli 1917; NACP, Record Group 84, Volume 137, R. Lansing an Legation Berne, 13. Juni 1917.

⁵⁶ Vgl. AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 26.4.1.1., H. Sulzer an W. Rappard vom 29. Juni 1917, H. Sulzer an W. Rappard vom 9. Juli 1917, H. Sulzer an die Mitglieder der Mission vom 10. Juli 1917, H. Sulzer an Politisches Departement vom 10. Juli 1917.

war Schulthess 1917 die zentrale Figur der Schweizer Regierung. Zudem hatte er nach dem Rücktritt Hoffmanns die Handelspolitische Abteilung vom Außenministerium übernommen. Damit versuchte man die deutschen Bedenken auszuräumen, die schweizerische Außenpolitik könnte unter Ador allzu Entente-freundlich werden.⁵⁷

3 Die Swiss Mission und der neue Gesandte in Washington

Ende Juli reisten Hans Sulzer mit Familie und die Mitglieder der Swiss Mission nach Barcelona und erreichten von dort nach einer zweiwöchigen Fahrt am 15. August 1917 New York.⁵⁸ In den US-Medien wurde über die Ankunft des neuen Gesandten und der Schweizer Delegation ausführlich berichtet. Auch Fotos von Sulzer und seiner Familie erschienen in den amerikanischen Tageszeitungen.⁵⁹ Der New York Times sagte Sulzer kurz nach der Ankunft, er sei hier, um mit den Behörden die wirtschaftlichen Bedürfnisse, insbesondere die Lebensmittelversorgung der Schweiz, zu diskutieren.⁶⁰ Eine Woche später überreichte der neue Gesandte in Washington das Beglaubigungsschreiben an Präsident Wilson.⁶¹ In einer kurzen Ansprache dankte Sulzer dem Präsidenten und verband damit die Hoffnung, dass die Schweiz auch in Zukunft auf die Unterstützung der großen „sister republic“ zählen könne.⁶² Die Antwort des Präsidenten ließ dann auch durchaus hoffen: “The United States and Switzerland, founded as they are on the same fundamental basis of democracy, have in common ideals of sympathetic friendship.”⁶³ Allerdings äußerte der Präsident auch Kritik: Die Schweiz müsse verhindern, dass ihr Territorium von Personen missbraucht würde, die keine wirklichen Flüchtlinge seien.⁶⁴

57 Vgl. PA AA, Beziehungen der Schweiz zu Deutschland, Schweiz 58, Bd. 5, R 11407, G. von Romberg an Auswärtiges Amt, 24. Juni 1917, G. von Romberg an Auswärtiges Amt, 27. Juni 1917.

58 Vgl. Meier, Friendship, S. 73.

59 Vgl. The Washington Post, New Swiss Envoy and Mission arrive, 16. August 1917; Christian Science Monitor, Swiss Mission to United States, 15. August 1917; Detroit Free Press, Swiss Envoy on Food Mission, 16. August 1917; Detroit Free Press, New Swiss Minister and Mission arrive, 21. August 1917.

60 Vgl. New York Times, Swiss Mission arrives, 16. August 2014.

61 Vgl. AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 24.5., H. Sulzer an G. Ador, 31. August 1917.

62 AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 24.5., Antrittsschreiben H. Sulzer vom 22. August 1917.

63 AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 24.5., Copy of the Reply of President Wilson, 27. August 1917.

64 Vgl. Ebda.

Außenminister Lansing erklärte Sulzer danach, Wilson habe wohl die vielen Spione gemeint, welche sich in der Schweiz betätigten.⁶⁵ Tatsächlich war die Schweiz während des Krieges schon durch ihre Lage zu einem Treffpunkt der internationalen Spionage geworden. Da beide Kriegsparteien über große Botschaften mit reichlich Personal verfügten, wimmelte es in Bern von Agenten, die sich als Gepäckträger, Bartender oder Taxifahrer tarnten.⁶⁶ Doch es ist gut möglich, dass Wilson nicht nur die Spione im Blick hatte, sondern auch die vielen russischen Exilanten, die sich in der Schweiz niedergelassen hatten.⁶⁷ Im Frühling 1917 war Lenin von Zürich aus mit deutscher Unterstützung nach Russland zurückgekehrt und agitierte dort gegen die bürgerliche Kerenski-Regierung.⁶⁸ In den USA befürchtete man, die Schweiz könnte zu einem Hort bolschewistischer Umtriebe werden und so die politische Stabilität in den alliierten Staaten bedrohen. Besonders ab Herbst 1917 mehrten sich die offiziellen Berichte der US-Botschaft in Bern an das State Department über die wachsende sozialistische Gefahr in der Schweiz.⁶⁹ Tatsächlich erzielten die Sozialdemokraten in mehreren Wahlen im Sommer und Herbst 1917 deutliche Stimmenzuwächse und in Folge der siegreichen Oktoberrevolution kam es in Zürich zu Unruhen mit mehreren Toten.⁷⁰

In der Kritik Wilsons spiegelte sich somit das latente Misstrauen gegenüber der Schweiz, welches trotz der beschworenen Freundschaft der „sister republics“ in jenen Monaten zunahm. Die deutschsprachige Schweiz mit ihrer zum Teil offen deutschfreundlichen Presse und traditionell engen kulturellen und wirtschaftlichen Beziehungen zu Deutschland wurde besonders skeptisch beobachtet. Aus Schweizer Perspektive war es deshalb dringlich, möglichst rasch in der amerikanischen Öffentlichkeit Vertrauen in die neutrale Haltung und demokratische Stabilität des Landes zu schaffen. Dementsprechend war das Arbeitsprogramm der Swiss Mission festgelegt worden. Die Mitglieder sollten durch „persönliche Fühlungnahme in den Kreisen“, die ihnen „besonders zugänglich“ waren, aktiv werden. Hohes Gewicht legte man auf die Pressearbeit, wobei hier vor allem

⁶⁵ Vgl. AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 26.1.4.1., H. Sulzer an G. Ador, 31. August 1917.

⁶⁶ Vgl. G. Riederer (Hg.): Kessler, Harry Graf, Das Tagebuch 6, 1916-1918, S. 9-10; F. Sommary, Erinnerungen aus meinem Leben, Zürich 2013, S. 176; V. Whitehouse, Year as a Government Agent, S. 26.

⁶⁷ Vgl. Meier, Friendship, S. 107.

⁶⁸ Zum gegensätzlichen Internationalismus von Lenin und Wilson und den Ereignissen in Russland 1917: J. Leonhard, Die Büchse der Pandora. Geschichte des Ersten Weltkrieges, München 2014, S. 651-688.

⁶⁹ Vgl. NACP, Record Group 59, Mikrofilm Rolle 1457, Telegramm von Hugh Wilson ans State Department, 29. Oktober 1917 und 18. November 1918. Zu den Ängsten der US-Behörden über eine Bolschewisierung der Schweiz 1918: Meier, Friendship, S. 107.

⁷⁰ Vgl. W. Gautschi, Der Landesstreik 1918, Zürich 1988, S. 66-69.

Rappard eine Schlüsselrolle zukam.⁷¹ Er publizierte Artikel in verschiedenen Zeitungen und Zeitschriften, darunter einen großen Artikel in der New York Times, in welchem er die Vorwürfe, dass die Schweiz die Mittelmächte mit ihren Gütern beliefere, entschieden zurückwies.⁷² Die Kontakte zu den Medien wurden dabei über den Generaldirektor der Associated Press, Melville Stone, organisiert. Stone hatte das Unternehmen zu einer der größten Nachrichtenagenturen der Welt ausgebaut⁷³ und war entsprechend einflussreich. Dank der aktiven Pressearbeit gelang es Stone und Rappard die gegenüber der Schweiz kritischen Pressestimmen in den US-Medien zunehmend auszudünnen.⁷⁴ Daneben nutzte Rappard aber auch seine Kontakte im akademischen Umfeld. Als ehemaliger Dozent wurde er vom Präsidenten der Universität Harvard eingeladen, um dort vor einem illustren Publikum eine Rede zu halten. Offen äußerte Rappard seine Bewunderung für die USA und ihre Kriegsanstrengungen. Zugleich schilderte er die „Notlage“ der Schweiz und warb um die Unterstützung der USA.⁷⁵ Seine akademischen und intellektuellen Kontakte nutzte Rappard auch auf höchster politischer Ebene. Mit US-Präsident Wilson, der früher Präsident der Universität Princeton gewesen war, kam er mehrmals zusammen und trat für die schweizerischen Anliegen ein.⁷⁶ Mitte September 1917 fand in Philadelphia schließlich eine Konferenz der Academy of Political and Social Science statt. Unter dem Titel „World's Food“ diskutierten Wissenschaftler und Regierungsvertreter aus alliierten und neutralen Staaten über die globalen Ernährungsprobleme. In einem eigenen Tagungsblock wurde die Versorgungslage der Neutralen erörtert und die verschiedenen Vertreter der neutralen Staaten legten die jeweils eigenen wirtschaftlichen Verhältnisse dar.⁷⁷ Für die Schweiz hielt Rappard ein Referat, in welchem er die Abhängigkeit von amerikanischen Lebensmittelimporten betonte. Sehr ausführlich und mit reichem Datenmaterial legte er dar, dass die Schweiz auf Kohle und Eisen aus Deutschland und auf Weizen und Baumwolle aus den USA angewiesen sei. In seltener, offen pro-alliiertem Weise warnte Rappard, dass

71 Vgl. AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 26.4.1.1., H. Sulzer an W. Rappard, 18. Juni 1917 und H. Sulzer an Eugen Borel, 21. Juni 1917; Zeitschrift Mars, Spezialnummer Schweiz-Amerika, Nr. 119, September 1917, S. 9 u. 11.

72 Vgl. W. Rappard, Swiss Reply to charge of feeding Teutons, in: New York Times, 26. Aug. 1917.

73 Vgl. Biography of Melville Stone, Newberry Library, http://mms.newberry.org/xml/xml_files/Stone.xml#bio1, 10.12.2014.

74 Vgl. BAR#E2200.36-05#1000/1739#3*, H. Sulzer an Melville Stone, 22. und 25. Februar 1918; NL Hans Sulzer, Sign. 26.1.4.1., H. Sulzer an Felix Calonder, 18. Januar 1918.

75 Vgl. Boston Daily Globe, 22. Oktober 1917.

76 Vgl. Meier, Friendship, S. 74.

77 Vgl. The World's Food, in: Annals of the American Academy of Political and Social Science 74, 1917.

Deutschland alles versuche, seine moralische Isolation zu durchbrechen und die Schweiz in ihren Einflussbereich zu ziehen.⁷⁸

Während Rappard die journalistischen und akademischen Kreise bearbeitete, sollte der Unternehmer John Syz besonders in der „Finanz- und Handelswelt“ wirken.⁷⁹ Dabei standen vor allem persönliche Treffen mit Vertretern der Wirtschaft im Zentrum, da man sich durch persönliche Gespräche mehr Wirkung erhoffte, als durch offizielle Empfänge. Dabei beschränkte er sich nicht auf New York und Washington, sondern bereiste mit Stämpfli im Oktober auch die Industriestädte Buffalo und Chicago. Die Organisation dieser Reise übernahm der Generalvertreter der Zürich Versicherungen, die als erste Schweizer Unfall- und Haftpflichtversicherung eine Niederlassung in den USA gegründet hatten.⁸⁰ Gezielt wurden Kontakte zu Schweizern gesucht, die in den USA lebten und dort geschäftlich tätig waren. John Syz verfügte über enge Beziehungen zu den Schweizer Textilproduzenten Robert Schwarzenbach Jr. und Robert Stehli. Beide Familienunternehmen besaßen bedeutende Produktionsstandorte in den USA. Während Stehli in Lancaster (Pennsylvania) eine der größten Seidenspinnereien der USA betrieb, produzierte die Seidenfirma Schwarzenbach in West-Hoboken (New Jersey).⁸¹ Besonders eng waren die Bande zur Fabrikantenfamilie Schwarzenbach.⁸² Um die Jahrhundertwende war Schwarzenbach eines der größten Textilunternehmen der Welt. Neben den Standorten in der Schweiz und den USA produzierte man auch im übrigen Europa und betrieb Verkaufsbüros in vielen Metropolen. Bereits um die Jahrhundertwende überflügeln die Verkäufe des US-Werkes diejenigen des Mutterhauses am Zürichsee.⁸³ Robert Schwarzenbach Jr. war in New York ein äußerst gut vernetzter Unternehmer und führte die Mitglieder der Swiss Mission in sein gesellschaftliches Umfeld

78 Vgl. W. Rappard, *Switzerland and the American Food Supply*, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 74, 1917, S. 70.

79 AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 26.4.1.1., H. Sulzer an W. Rappard, 18. Juni 1917, H. Sulzer an E. Borel, 21. Juni 1917; *Zeitschrift Mars*, Spezialnummer Schweiz-Amerika, S. 9, 11.

80 Vgl. BAR#E2200.36-05#1000/1739#3*, J. Syz an H. Sulzer, 11. Oktober 1917; Tagebuch von John Syz über seine Zeit mit der Swiss Mission. Im Privatbesitz. Zur Zürich Versicherung: T. Inglin, *Die "Zürich" Versicherungs-Gesellschaft, 1907-1925*, in: *Rossfeld (Hg.)*, *Wirtschaftskrieg*, S. 465-493.

81 Vgl. A. Schwarzenbach, *Die Seidenfirma Schwarzenbach im Zeitalter der Extreme 1910-1925*, in: *Rossfeld (Hg.)*, *Wirtschaftskrieg*, S. 63-64 u. 66. Siehe auch die zeitgenössische Firmenschrift: R.J.F. Schwarzenbach, *Schwarzenbach Enterprises*, New York 1918; Stehli, in: *Historisches Lexikon der Schweiz*, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D25142.php>, 18.12.2014.

82 Vgl. Tagebuch von John Syz über seine Zeit mit der Swiss Mission. Im Privatbesitz.

83 Vgl. Schwarzenbach, *Seidenfirma*, S. 63-64 u. 66.

ein.⁸⁴ Mit dem neuen Gesandten Hans Sulzer war er zudem verwandt. Seine Schwester Olga hatte in die Winterthurer Baumwollhändlerfamilie Reinhart eingehiratet.⁸⁵ Die Reinharts, mit welchen Sulzer verwandt war, betrieben ein weltumspannendes Handelsunternehmen und nutzten ihre Kontakte, um Sulzer bei ihren Geschäftsfreunden in den USA zu empfehlen.⁸⁶ Durch seine familiären und geschäftlichen Kontakte erhielt Sulzer zudem Zugang zur einflussreichen Unternehmerfamilie Rockefeller und zur Familie Morgan, deren Bankhaus J.P. Morgan in den Kriegsjahren zu einem wichtigen Kreditgeber der Entente geworden war.⁸⁷

Eine wichtige Bedeutung bei der schweizerischen Charmeoffensive kam dem humanitären Engagement des Landes zu. Seit Kriegsausbruch hatte die Schweiz ihre karitativen Leistungen bewusst hervorgestrichen und ihre Neutralitätspolitik explizit mit ihrer humanitären Hilfsfunktion verbunden.⁸⁸ Hier ergab sich die Möglichkeit, den Vorwürfen entgegenzutreten, die Schweiz profitiere vom Weltkrieg.

Anstelle eines Kriegsgewinners präsentierte man sich als ein barmherziger Neutraler, dessen Abseitsstehen durch seine humanitären Leistungen gerechtfertigt sei und dessen Neutralität deshalb gesichert werden müsse. Besonders augenfällig sei das humanitäre Engagement der Schweiz, so die Argumentation, bei der Internierung zehntausender kranker und verwundeter Soldaten und Offiziere aus den kriegführenden Staaten, die sich in Schweizer Kurorten erholten.⁸⁹ Zu diesem Zweck war der Berner Jurist und Verleger Wilhelm Stämpfli für die Mission ausgewählt worden. Er war Oberstleutnant in der Schweizer Armee und für die Beschäftigung der Internierten zuständig.⁹⁰ Im November 1917 wurde in den USA auf seine Initiative hin ein Buch mit dem Titel „Swiss Internment of Prisoners of War“ herausgegeben, welches bei Columbia University Press erschien.

⁸⁴ Vgl. AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 28.4., L.H. Junod an H. Sulzer, 23. Januar 1918.

⁸⁵ Vgl. *Schwarzenbach*, Seidenfirma, S. 67.

⁸⁶ Vgl. AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 24.3., Einführungsschreiben für H. Sulzer von P. Reinhart & Cie. Zum Handelsunternehmen Volkart: C. *Dejung*, Die Fäden des globalen Marktes: eine Sozial- und Kulturgeschichte des Welthandels am Beispiel der Handelsfirma Gebrüder Volkart 1851-1999, Köln 2013.

⁸⁷ Vgl. AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 24.3., Einführungsschreiben für H. Sulzer von Morgan, Harjes und Co. und Otto Randebrock; BAR#E2200.36-05#1000/1739#3*, H. Sulzer an W. Rappard, 26. September 1917. Zur Morgan Bank: R. *Chernow*, The House of Morgan. An American Banking Dynasty and the Rise of Modern Finance, New York 1990, S. 183-204; M. Horn, A Private Bank at War: J.P. Morgan and Co. and France, 1914-1918, in: The Business History Review 74, 2000, S. 85-112.

⁸⁸ Vgl. *Cotter*, Selbstschutz, S. 264-265.

⁸⁹ Vgl. T. *Bürgisser*, Menschlichkeit aus Staatsräson. Die Internierung ausländischer Kriegsgefangener in der Schweiz im Ersten Weltkrieg, in: *Rossfeld*, 14/18, S. 267.

⁹⁰ Vgl. AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 26.4.1.1., H. Sulzer an W. Rappard, 18. Juni 1917 u. H. Sulzer an E. Borel, 21. Juni 1917; Zeitschrift Mars, S. 9 und S. 11.

Darin wurden die vorbildliche Durchführung der Internierung und die fortschrittliche medizinische Behandlung der verwundeten Soldaten in der Schweiz hervorgehoben und die rechtlichen und organisatorischen Herausforderungen skizziert.⁹¹ In seinem Vorwort betonte Stämpfli: „The internment of sick and wounded prisoners of war in neutral countries is an event without precedent in past history. It has been tried for the first time in Switzerland in the course of recent months.”⁹² Auch der neue Gesandte Hans Sulzer setzte auf die Wirkung des humanitären Engagements der Schweiz. Während üblicherweise Männer die Außenpolitik dominierten, spielten hier Frauen eine zentrale Rolle. Sulzers Ehefrau Lilli pflegte engen Kontakt zu Mabel Grouitch, der amerikanischen Frau des serbischen Gesandten in Bern, Slavko Grouitch.⁹³ Die geborene Amerikanerin setzte sich aktiv für die serbischen Interessen ein und engagierte sich auf vielfältige humanitäre Weise. In der Carnegie Hall in New York hielt sie im Januar 1918 vor rund 3000 Personen einen Vortrag mit Lichtbildern über die Interniertenfürsorge in der Schweiz.⁹⁴ Auch Sulzer nutzte die Gelegenheit und richtete ein paar Worte an das heimische Publikum. In einem Brief an den neu gewählten Bundespräsidenten Felix Calonder schrieb er einige Tage später zufrieden: „Ein besseres Propagandamittel lässt sich nicht denken.“⁹⁵

4 Verhandlungsmarathon im Herbst 1917

Die Hauptaufgabe des neuen Gesandten Hans Sulzer war jedoch nicht das Lobbying hinter den Kulissen, sondern direkte Verhandlungen mit den Beamten in Washington. Zu seiner Unterstützung war der Sekretär des Büros der *Société Suisse de Surveillance économique* (SSS) in Paris, André Marcuard, mitgereist.⁹⁶

⁹¹ Vgl. Swiss Internment of Prisoners of War. An Experiment in International Humane Legislation and Administration. Bulletin of Social Legislation and Administration, in: S. McCune Lindsay (Hg.), Bulletin of Social Legislation 5, New York 1917.

⁹² *Ebda.*, Preface.

⁹³ Vgl. AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 6.1., Tagebucheinträge von Lilli Sulzer-Weber vom 11. Dezember 1917, 6. Januar 1918 u. 12. Januar 1918.

⁹⁴ Vgl. AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 26.1.4.1., H. Sulzer an Felix Calonder, 18. Januar 1918; Sign. 6.1., Tagebucheintrag von Lilli Sulzer-Weber vom 12. Januar 1918.

Zur Schweizer Unterstützung für Serbien: P. Bondallaz, De la charité populaire à la diplomatie humanitaire: l'exemple des secours suisses en faveur de la Serbie, in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte 63, 2013, S. 405-427.

⁹⁵ Vgl. AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 26.1.4.1., H. Sulzer an Felix Calonder, 18. Januar 1918.

⁹⁶ Vgl. Marcuard, André, Secrétaire au Bureau de la S.S.S. à Paris, in: DDS 6, S. 608.

Die SSS war von alliierter Seite im Oktober 1915 eingerichtet worden, kontrollierte den Warenimport in die Schweiz und sollte verhindern, dass alliierte Güter an die Mittelmächte gelangten. Analog dazu installierten die Mittelmächte die sogenannte Schweizerische Treuhandstelle (STS) in Zürich, welche den Warenexport in die Entente einschränkte.⁹⁷ Die SSS kontrollierte schließlich einen wesentlichen Teil des schweizerischen Importhandels: 1917 stammten wertmäßig fast 80 Prozent aller schweizerischen Importe aus Ländern der Entente. Mehr als die Hälfte davon unterlag der direkten Kontrolle der SSS, welche Büros in Paris, London und Rom betrieb. Zudem befanden sich Außenposten in den wichtigen Seehäfen Frankreichs und Italiens sowie Grenzbüros entlang der französischen und italienischen Landesgrenzen. Mit insgesamt 500 Personen stellte die SSS sicher, dass die Blockade gegenüber den Mittelmächten auch in der Schweiz funktionierte.⁹⁸ Ein zentrales Verhandlungsziel der Schweiz bestand nun darin, die Amerikaner in das bestehende System der SSS einzubinden. Denn obwohl die SSS den Import in die Schweiz zunehmend einschränkte, garantierte das System immerhin eine ausreichende Versorgung des Landes mit Rohstoffen und Lebensmitteln. Durch einen Beitritt der USA erhoffte man sich Rechtssicherheit und glaubte, weitere Embargos unterbinden zu können.

Die offiziellen Verhandlungen über die Getreideversorgung der Schweiz begannen Ende August, also kurz nach der Ankunft der Mission in den USA.⁹⁹ Wichtigster Verhandlungspartner der Schweizer war das US-amerikanische *War Trade Board*. Die Behörde war eben erst gegründet worden und erhielt sogleich weitreichende Kontrollrechte über den amerikanischen Außenhandel, indem sie Import- und Exportlizenzen erteilen oder verweigern konnte. Die Hauptaufgabe des War Trade Board bestand darin, den Handel mit dem Feind möglichst einzuschränken und zugleich die wirtschaftlichen Bedürfnisse der USA sicherzustellen.¹⁰⁰ Vorsitzender dieser neuen Behörde war Vance McCormick, ein Großfarmer und Politiker aus Pennsylvania, der 1916 für Wilson die Präsidentschafts-

97 Vgl. Zur SSS und Treuhandstelle siehe: T. Geering, Handel und Industrie der Schweiz unter dem Einfluss des Weltkriegs, Basel 1928; M. Obrecht, Die kriegswirtschaftlichen Überwachungsgesellschaften S.S.S. und S.T.S. und insbesondere ihre Syndikate, Bern 1920; Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, Bern 1971.

98 Vgl. Ochsenbein, Wirtschaftsfreiheit, S. 240; Rossfeld, Wirtschaftskrieg, S. 34-35; Société Suisse de Surveillance Economique 1915-1919. Tableau de son activité, Bern 1920, S. 180.

99 Vgl. AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 25.6., Handelsbegebenheiten in der Gesandtschaft 1917.

100 Das War Trade Board entstand im Oktober 1917 aus dem im August 1917 gegründeten Export Administrative Board. Die Begriffe werden synonym verwendet. Vgl. Report of the War Trade Board, Washington DC 1920; A.E. Swanson, The Statistical Work of the War Trade Board, in: Publications of the American Statistical Association 16, Nr. 125, 1919, S. 262.

kampagne geleitet hatte und dafür mit diesem Amt belohnt worden war.¹⁰¹ Ebenso wichtig in den Verhandlungen mit der Schweiz war Alonzo Taylor, ein Chemieprofessor und Chef des Landwirtschaftsdepartementes des War Trade Board.¹⁰² Anfang September 1917 hatte das War Trade Board aufgrund von Beschlüssen des US-Präsidenten die Exporte an die Neutralen weitgehend gesperrt, weil man auf amerikanischer Seite zunächst die eigenen Bedürfnisse klären, eine statistische Übersicht gewinnen und die neue Ernte abwarten wollte, bevor man weitere Exporte an die Neutralen zuließ.¹⁰³ Sulzer versuchte daher vergebens Exportlizenzen des War Trade Boards zu erhalten, so dass die für die Schweiz unter hohen Kosten vorsorglich gecharterten Schiffe untätig im Hafen von New York lagen.¹⁰⁴

Ähnlich wie der Schweiz erging es auch den übrigen neutralen Staaten bei ihren Verhandlungen. Schweden hatte als erstes neutrales Land bereits im Mai eine Mission unter dem einflussreichen Geschäftsmann und früheren schwedischen Gesandten in Washington, Herman Lagercrantz, entsandt. Das Ziel der schwedischen Mission bestand darin, die Versorgung des Landes mit Lebensmitteln, Erdöl und anderen Gütern durch Verhandlungen sicherzustellen und die schwedischen Schiffe, die in amerikanischen Häfen blockiert waren, frei zu bekommen.¹⁰⁵ Zwei Monate später entsandten auch die Norweger eine achtköpfige Mission, geleitet durch Fridtjof Nansen, den damals weltbekannten Polarforscher und späteren Friedensnobelpreisträger. Die Norweger, die über die weltweit viertgrößte Handelsflotte verfügten, versuchten ihre geladenen Schiffe freizubekommen und ebenfalls ein Exportabkommen für Getreide mit den USA zu erzielen. Die Dänen wiederum verzichteten auf eine eigene Mission, verstärkten aber ihre Gesandtschaft mit zwei Wirtschaftsfachleuten.¹⁰⁶ Als letzter europäischer Neutraler entsandten schließlich auch die Niederlande eine Mission, die Anfang September unter ihrem Leiter Joost van Vollenhoven in Norfolk (Virginia) eintraf. Wie die übrigen nördlichen Neutralen verfügten auch die Niederlande über eine bedeutende Handelsflotte, deren Schiffe nun mit Getreide und Futtermitteln an Bord in den amerikanischen Häfen festsaßen. Eine kurzzeitige Eini-gung zwischen dem niederländischen Gesandten und dem Leiter der US-Food Administration, dem späteren US-Präsidenten Herbert Hoover, war kurz vor An-

101 Vgl. AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 26.1.4.1., H. Sulzer an G. Ador, 7. September 1917; *Meier*, Friendship, S. 77.

102 Vgl. Hoover Institution Archives, Alonzo Englebert Taylor Papers, Biographical note, Box 001.

103 Vgl. AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 26.1.4.1., H. Sulzer an G. Ador, 7. September 1917.

104 Vgl. AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 25.6., Handelsbegebenheiten in der Gesandtschaft 1917.

105 Vgl. *Bailey*, Policy, S. 142.

106 Vgl. *Ebda.*, S. 107-111, 170.

kunft der Kommission gescheitert. Das Getreide war in der Zwischenzeit durch die Hitze bereits teilweise verdorben. Doch auch der Vollenhoven Mission gelang es nicht, von den US-Behörden die gewünschten Exportlizenzen zu erhalten und die Verhandlungen zu beschleunigen.¹⁰⁷ Insgesamt war die Ausgangslage für sämtliche Neutralen im Herbst 1917 eine ähnliche: die USA waren nicht bereit, ohne klare Begrenzungen und Garantien weiterhin Lebensmittel und Rohstoffe zu liefern, zumal die eigene Versorgungslage aufgrund der schlechten Ernte zunehmend angespannt war.¹⁰⁸ Sulzer rapportierte deshalb ernüchtert an den Schweizer Außenminister Gustave Ador: „Die Argumente sind gegenüber allen die gleichen.“¹⁰⁹

Ende September 1917 übergab Alonzo Taylor vom War Trade Board einen ersten Entwurf für eine Verständigung zwischen den beiden Ländern an Hans Sulzer. Das Memorandum war allerdings deutlich strenger als die Vorschriften der SSS. Während die Vorschriften der Alliierten im Rahmen der SSS eine jährliche Importmenge von einer halben Million Tonnen Getreide zuließen, wollte Taylor jetzt nur noch maximal 200.000 Tonnen liefern. Schwerer wog allerdings, dass es der Schweiz verboten sein würde, Baumwolle und Fleischkonserven nach Deutschland und an die nördlichen Neutralen abzugeben.¹¹⁰ Sulzer zeigte sich über die „rigorosen Bedingungen“ des amerikanischen Vertragsentwurfs „nicht wenig überrascht“. Umgehend sandte er den Mitgliedern der Swiss Mission Kopien des Entwurfs zu, damit sie sich auf einen „Gedankenaustausch“ vorbereiten konnten.¹¹¹ John Syz notierte darauf in sein Tagebuch: „Die Regierung unterbreitet ihre Bedingungen, die unannehmbar erscheinen. Verbot der Ausfuhr aus der Schweiz allen foodstuffs [...] nach den Zentralstaaten und den nördlichen Neutralen.“¹¹² Anfang Oktober trafen sich Sulzer und die Mitglieder der Swiss Mission in New York.¹¹³ Die gemeinsamen Besprechungen zeigten allerdings, dass es keine raschen und einfachen Lösungen gab. Einen Monat zuvor hatte die Schweiz das bestehende Wirtschaftsabkommen mit dem Deutschen Reich erneuert. Im Gegenzug für die Lieferung von Eisen und Kohle musste die Schweiz Kredite gewähren und Lebensmittel, darunter Fleischkonserven,

107 Vgl. Frey, *Der Erste Weltkrieg*, S. 244-245, 247-254.

108 Vgl. A. Offer, *The First World War. An Agrarian Interpretation*, Oxford 1989, S. 376-381.

109 AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 26.1.4.1., H. Sulzer an G. Ador, 7. September 1917.

110 Vgl. AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 25.6., Handelsbegebenheiten in der Gesandtschaft.

111 BAR#E2200.36-05#1000/1739#3*, H. Sulzer an J. Syz, 29. September 1917.

112 Tagebuch von John Syz über seine Zeit mit der Swiss Mission. Im Privatbesitz.

113 Vgl. AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 24.5., Treffen mit dem New York Swiss Club, 6. Oktober 1917.

liefern.¹¹⁴ Den Schweizer Export von tierischen Produkten wollten die USA nun möglichst einschränken – ein Ziel der US-Außenwirtschaftspolitik, das nicht nur für die Schweiz, sondern auch gegenüber allen anderen Neutralen in Europa galt, deren Lebensmittelexporte an die Mittelmächte möglichst reduziert werden sollten.¹¹⁵ Die mangelnde Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln war eine der zentralen Schwächen der deutschen Kriegsmaschinerie und die alliierte Blockadepolitik spielte hier eine entscheidende Rolle.¹¹⁶

Das Exportverbot der US-Regierung im Falle der Schweiz betraf zwar nur den Export von Fleischkonserven, dennoch reagierte der deutsche Botschafter in Bern, Gisbert von Romberg, umgehend. Im Gespräch mit dem Schweizer Wirtschaftsminister und Bundespräsidenten Edmund Schulthess machte er klar, dass die Schweiz den Forderungen nicht nachgeben dürfe. Das Land stehe am „Scheideweg“ und jeder Schritt in Richtung USA führe „steil bergab“.¹¹⁷ Romberg war sich allerdings bewusst, dass es kaum Möglichkeiten gab, Druck auf die Schweiz auszuüben. Eine Sperrung des Kohlen- und Eisenexports in die Schweiz kam nicht in Betracht, denn dadurch würde man, so Romberg ans Auswärtige Amt, die Schweiz „sehr rasch vollkommen in die Arme der Entente treiben.“¹¹⁸ Seine Drohung zeigte aber trotzdem Wirkung, denn die Kohleversorgung in der Schweiz war zunehmend angespannt und der Bundesrat hatte erst wenige Tage zuvor Maßnahmen beschlossen, um den Kohleverbrauch zu senken.¹¹⁹ Am nächsten Tag telefonierte Schulthess mit dem neuen Sekretär der amerikanischen Gesandtschaft in Bern, Hugh R. Wilson. Schulthess erklärte Wilson, dass ein Verbot des Exports von Fleisch und Baumwollprodukten nach Deutschland die deutsch-

114 Vgl. BAR E2001*(B) 1, 93, La Légation d'Allemagne à Berne au Département politique, 20. August 1917, in: DDS 6, S. 589. Der Export von Fleischkonserven wurde in einer geheimen Zusatzklausel festgelegt: Vgl. PA AA, Schweiz 70, Band 1, Die Beziehungen der Schweiz zu den Vereinigten Staaten von Amerika, R 11439, Gisbert von Romberg an Auswärtiges Amt, 23. Oktober 1917. Zur Kreditvergabe der Schweiz an die kriegführenden Staaten: *L. Ruggia: Les relations financières de la Suisse pendant la première Guerre Mondiale*, in: *J. Tanner/Y. Cassis (Hg.)*, Banken und Kredit in der Schweiz, Zürich 1993, S. 77-99.

115 Vgl. BAR 2001*, Nr. 911, Le Ministre de Suisse à Washington, H. Sulzer, au Chef du Département politique, G. Ador, 7. September 1917, in: DDS 6, S. 596; *Frey*, Der Erste Weltkrieg, S. 250.

116 Vgl. *M.H. Geier*, Grenzüberschreitungen. Vom Belagerungszustand zum Ausnahmezustand, in: *N. Werber/S. Kaufmann/L. Koch (Hg.)*, Erster Weltkrieg. Kulturwissenschaftliches Handbuch, Stuttgart 2014, S. 357; *A. Ritschl*, The Pity of Peace: Germany's Economy at War, 1914-1918 and beyond, in: *S. Broadberry/M. Harrison (Hg.)*, The Economics of World War I, S. 57-59.

117 PA AA, Die Beziehungen der Schweiz zu den Vereinigten Staaten von Amerika, Schweiz 70, Band 1, R 11439, G.von Romberg ans Auswärtige Amt, Berlin, 23. Oktober 1917.

118 *Ebda.*

119 Vgl. BAR, Protokoll der Bundesratssitzung vom 19. Oktober 1917, in: Protokolle des Bundesrates, 1917, Bd. 266, Heft 120.

schweizerischen Beziehungen stark belasten würde. Deutschland werde als Gegenmaßnahme den Export von Schweizer Holz nach Frankreich verbieten wollen, welches von den American Expeditionary Forces dringend für den Bau von Baracken benötigt werde. Zudem werde Deutschland die Kohlelieferungen drosseln und damit die Betriebe in der Schweiz treffen, die für die Alliierten in großem Umfang Kriegsmaterial herstellten. Schulthess versuchte damit die wirtschaftliche Bedeutung der Schweiz für die alliierte Kriegsmaschinerie als Druckmittel einzusetzen. Doch davon ließen sich die Amerikaner nicht beeindrucken und die Verhandlungen gerieten ins Stocken.¹²⁰

Die unterschiedlichen Vorstellungen der beiden Vertragsparteien waren jedoch nicht das einzige Problem, auch die noch umstrittenen Zuständigkeiten und die noch nicht eingespielte Organisation des War Trade Board behinderten die Verhandlungen. Die Behörde befand sich noch im Aufbau und die Richtlinien der Exportpolitik der USA entwickelten sich erst allmählich.¹²¹ Vor allem aber fehlte es der neuen Behörde an der notwendigen Erfahrung im Umgang mit der Schweiz. Informationen zur wirtschaftlichen Lage waren nur spärlich vorhanden und das länderspezifische Fachwissen hielt sich in engen Grenzen. Zwar erhielt man von den Schweizer Behörden detailliertes Zahlenmaterial, aber man wollte sich nicht allein auf deren Angaben verlassen, sondern versuchte eigenes statistisches Material zur Schweizer Außenwirtschaft über die Gesandtschaft und die Konsulate zu erhalten. Zudem musste man sich zunächst über die bestehenden außenwirtschaftlichen Verträge der Schweiz mit der Entente und die Funktionsweise des alliierten Kontrollsystems SSS informieren.¹²² Die Schweizer Unterhändler versuchten die US-Behörden von den Vorteilen des bestehenden Systems zu überzeugen und die USA zu einem Beitritt zur SSS zu motivieren. Dazu nahm Sulzer enge Absprachen mit den übrigen Alliierten vor. Bei einem Zwischenstopp in Paris auf seiner Reise in die USA, hatte Sulzer dem französischen Außenminister nahegelegt, dass auch die Exporte aus den USA der SSS unterstellt werden sollten. Der französische Botschafter in Washington, Jean-Jules Jusserand, wandte sich kurz darauf an US-Außenminister Robert Lansing und bestätigte ihm, dass das SSS System seit achtzehn Monaten gut funktioniere und die USA einen

120 Vgl. NACP, Record Group 84, Volume 139, Hugh Wilson an State Department, 24. Oktober 1917.

121 Vgl. AFZ, NL Hans Sulzer, Sign. 29.2.1., H. Sulzer an Politisches Departement, 26. September 1918. Zu den schweizerischen Kriegsmaterialexporten: R. Rossfeld, "Rechte hat nur, wer Kraft hat". Anmerkungen zur Schweizer Wirtschaft im Ersten Weltkrieg, in: *Ders.*, 14/18, S. 144-171.

122 Vgl. NACP, Record Group 182, Box 54, Legation of Switzerland to Export Council, 18. August 1917 und Summary of Questionnaire for Switzerland, August 1917 sowie Office of Foreign Trade Advisor and Department of Commerce an Thomas D. Jones, 10. Oktober 1917.

Vertreter nach Paris ins interalliierte Kontrollorgan der SSS delegieren sollten.¹²³ Auch Großbritannien erachtete die Kontrolle gegenüber der Schweiz als ausreichend. Die in die USA entsandte Balfour Kommission unter der Leitung des neuen britischen Außenministers, Arthur James Balfour, empfahl den US-Behörden, keine allzu drastischen Maßnahmen gegenüber der Schweiz zu ergreifen. Stattdessen riet er ebenfalls dazu, einen Delegierten nach Paris zur Verstärkung der bestehenden interalliierten Überwachungskommission zu entsenden.¹²⁴

Die anfängliche Skepsis der Alliierten, die USA würden die Schweiz mit allzu harschen Exportbeschränkungen abschnüren, wich allerdings schon bald der Befürchtung, der neue Kriegsteilnehmer würde der kleinen „sister republic“ allzu stark entgegen kommen. Taylors ersten Entwurf für ein Exportabkommen mit der Schweiz hielt man in London für viel zu großzügig.¹²⁵ Die Suche nach einer gemeinsamen Position gegenüber der Schweiz war dabei nur ein kleiner Ausschnitt der grundsätzlichen Frage nach einer gemeinsamen Blockadepolitik. Seit dem Kriegseintritt der USA bemühten sich die europäischen Alliierten intensiv um eine gemeinsame Wirtschaftskriegsführung mit den Vereinigten Staaten, wobei Finanzierungs-, Blockade und Transportfragen im Zentrum standen.¹²⁶ Im November 1917 fanden zunächst in London und wenig später in Paris Gespräche zwischen den europäischen Alliierten und den USA statt.¹²⁷ Zum ersten Mal seit dem Kriegseintritt der USA betraten damit amerikanische Wirtschaftskriegsexperten in offizieller Mission den alten Kontinent.¹²⁸ Unter der Leitung von Colonel House, des engsten Beraters von Woodrow Wilson, reisten Experten von Armee, Marine und Schatzamt, aber auch Vertreter der neu geschaffenen Behörden zur Wirtschaftskriegsführung nach Europa. Darunter waren Vance McCormick und Alonzo Taylor für das War Trade Board und die Food Administration.¹²⁹

Inzwischen hatte Sulzer den von Taylor vorgeschlagenen Vertrag zurückgewiesen, da man auf Schweizer Seite die Exportverbote für Fleischkonserven und Baumwollprodukte als zu drückend empfand. Auch das Verwendungsverbot von amerikanischem Schmieröl und Maschinen in Schweizer Munitionsfabriken, die

¹²³ Vgl. NACP, Record Group 182, Box 54, J.-A. Jusserand an R. Lansing, 28. Juli 1917.

¹²⁴ Für die Überwachung und Steuerung der SSS war die "commission permanente interalliée des contingents" in Paris, kurz CPIC, zuständig. Vgl. Driscoll, *Anglo-Swiss Relations*, S. 279-280.

¹²⁵ Vgl. Driscoll, *Anglo-Swiss Relations*, S. 286-287.

¹²⁶ Vgl. H.-G. Soutou, *L'or et le sang. Les buts de guerre économiques de la Première Guerre mondiale*, Paris 1989, S. 478-500.

¹²⁷ Vgl. *Ebda.*, S. 504-517.

¹²⁸ Vgl. Frey, *Der Erste Weltkrieg*, S. 258.

¹²⁹ Vgl. Soutou, *L'or et le sang*, S. 506.

für Deutschland arbeiteten, blieb ein offener Streitpunkt.¹³⁰ Der Gegenentwurf, den Sulzer Anfang November beim War Trade Board einreichte, sah deutlich weniger Exportverbote und größere Einfuhrkontingente vor. Doch unterdessen hatte das War Trade Board in Abstimmung mit den britischen und französischen Stellen entschieden, dass die Verhandlungen von Washington nach Paris verlagert werden sollten.¹³¹ Zeitgleich verließ auch die Swiss Mission die USA. Kurz vor deren Abreise verabschiedete sich Präsident Wilson persönlich von den Mitgliedern der Mission und wiederholte seine Wertschätzung gegenüber der Schweiz. Er versprach, dass die Bedürfnisse der kleinen Republik berücksichtigt würden. Hugh Wilson von der US-Legation schrieb am selben Tag an den Schweizer Außenminister, die Mission habe einen „sehr vorteilhaften Eindruck“ gemacht, und in den Verhandlungen habe eine „offene und freundliche Atmosphäre“ geherrscht. Er glaube daher, dass bald eine Lösung gefunden werden könne.¹³² Ähnliche Erwartungen äußerte die Swiss Mission in einer abschließenden Pressemitteilung, welche durch die US-Medien verbreitet wurde. Darin dankte die Mission den USA für ihre Gastfreundschaft und drückte zugleich ihre Hoffnung aus, dass die wirtschaftlichen Probleme gelöst werden könnten. Beide Länder seien als demokratische Republiken durch gemeinsame Ideale und Prinzipien freundschaftlich miteinander verbunden.¹³³ Im Ergebnis hatte die Mission zwar dazu geführt dass die Stimmung in den USA gegenüber der Schweiz eine „Wendung zum Bessern genommen“ hatte, doch von einer rechtlich verbindlichen Zusicherung der US-Behörden, die Schweiz mit Getreide und Rohstoffen zu versorgen und sich dem SSS-Kontrollregime der übrigen Alliierten anzuschließen, war man nach wie vor ein gutes Stück entfernt.¹³⁴

130 Vgl. NACP, Record Group 182, Box 55, H. Sulzer an Thomas A. Jones, 9. November 1917; *Driscoll*, *Anglo-Swiss Relations*, S. 289. Hinzu kamen Uneinigkeiten in Bezug auf den Export von Leder nach Deutschland und die Möglichkeiten von Exporten in die nördlichen Neutralen. Vgl. BAR E2001*, Nr. 911, La Légation de Suisse à Washington à la Division des Affaires étrangères du Département politique, 10. November 1917, in: DDS 6, S. 634.

131 Vgl. NACP, Record Group 182, Box 55, H. Sulzer an Thomas A. Jones, 9. November 1917 und Thomas D. Jones an Frank F. Polk für Vance McCormick, 14. November 1917 sowie Vance McCormick an War Trade Board, 15. November 1917.

132 Vgl. NACP, Record Group 84, Volume 137, H. Wilson an G. Ador, 3. November 1917 und G. Ador an H. Wilson, 7. November 1917.

133 Vgl. *Washington Post*, *Swiss rely upon Friendship of U.S.*, 4. November 1917.

134 AfZ, NL Hans Sulzer, Sign. 26.1.4.1., H. Sulzer an F. Calonder, 18. Januar 1918.

5 Das Getreideabkommen im Dezember 1917

Bevor die US-Delegation nach Paris zur gemeinsamen alliierten Konferenz reiste, beriet sie sich mit Vertretern des britischen Foreign Office in London. Beide Seiten kamen darin überein, dass die Verhandlungen in Paris zum Abschluss gebracht werden sollten. Auf der Basis seines ursprünglichen Memorandums arbeitete Taylor dort gemeinsam mit den französischen und britischen Beamten einen Vorschlag für ein neues Abkommen aus.¹³⁵ Zur gleichen Zeit waren die Mitglieder der Swiss Mission in die Schweiz zurückgekehrt und erstatteten dem Bundesrat Bericht. In Bern zeigte man sich zwar erfreut, dass sich die Stimmung gegenüber der Schweiz verbessert hatte, zugleich war man aber beunruhigt, dass es nicht gelungen war, ein Abkommen zu schließen und dass die Vertreter des War Trade Boards ohne Rücksprache mit den Mitgliedern der Mission und Sulzer nach Paris gereist waren.¹³⁶ Doch bereits einen Tag später meldete der Schweizer Botschafter in Paris, Alphonse Dunant, dass er in einer längeren Unterhaltung mit McCormick und Taylor den Eindruck gewonnen habe, dass diese „die besten Absichten“ hätten. Sie würden die Bedürfnisse der Schweiz anerkennen und wollten nun eine rasche Lösung im Rahmen der interalliierten Konferenz in Paris erreichen.¹³⁷

Die Einladung des Bundesrates an die US-Vertreter, sich in Bern selbst ein Bild der Lage zu machen, wurde allerdings abgelehnt. Stattdessen sollte die Schweiz rasch eine neue Delegation nach Paris entsenden. Kurzerhand wurde deshalb eine Unterhandlungsdelegation zusammengestellt, die vorwiegend aus Unternehmern bestand, die während des Krieges leitende Aufgaben in den neu geschaffenen kriegswirtschaftlichen Verwaltungsapparaten der Schweiz übernommen hatten. Dazu gehörten unter anderem der Schokoladenfabrikant, Nestlé-Verwaltungsrat und Vorsteher des eidgenössischen Transportamtes, Alexandre Cailler, der Maschinenfabrikant und Direktor der SSS, Henri Grobet-Roussy und der Seidenstofffabrikant Henri Heer. Der soeben aus den USA zurückgekehrte William Rappard wurde damit beauftragt, die Mission zu unterstützen und seine guten Kontakte zu Colonel House und zu McCormick zu nutzen.¹³⁸ Der von Taylor mit den übrigen Alliierten ausgearbeitete Vorschlag wurde Anfang Dezember mit

¹³⁵ Vgl. *Driscoll*, Anglo-Swiss Relations, S. 290.

¹³⁶ Vgl. BAR EVD KW Zentrale 1914-1918, Conseil Federal, Procès-verbal de la séance de la Délégation du Conseil fédéral aux Affaires étrangères du 26 novembre 1917, in: DDS 6, S. 634.

¹³⁷ Vgl. BAR E2200*, 1/1435, Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant, à la Division des Affaires étrangères du Département politique, Paris, 27. November 1917, in: DDS 6, S. 631-632.

¹³⁸ Vgl. *Ebda*; NACP, Record Group 182, Box 55, H. Sulzer an R. Lansing, 22. November 1917.

der Schweizer Delegation in mehreren Konferenzen erörtert. Bereits nach wenigen Tagen konnten die letzten Differenzen ausgeräumt und ein Abkommen unterzeichnet werden. Die Versorgung der Schweiz mit den dringend benötigten Rohstoffen war nun sichergestellt: Für das kommende Jahr sagten die USA die Lieferung von mindestens 240.000 Tonnen Getreide zu. Die drohende Hungersnot, vor der sich viele Schweizerinnen und Schweizer gefürchtet hatten, war damit abgewendet. Neben den Getreidelieferungen sagten die USA auch die Versorgung mit Baumwolle, Eisen und Mineralölen für die Industrie, sowie weiteren Lebensmitteln wie Zucker und Fetten zu. Als Gegenleistung für die amerikanische Versorgungsleistung mussten aber einige Zugeständnisse gemacht werden: Ein Exportverbot für Baumwolle und Leder nach Deutschland und ein Verwendungsverbot von amerikanischem Eisen und Schmieröl in Munitionsfabriken, die für Deutschland arbeiteten. Wegen des Mangels an Schiffsraum musste die Schweiz zudem zusichern, dass sie auf den von ihr gecharterten Schiffen mindestens tausend Tonnen an Gütern monatlich für das American Red Cross in die Schweiz transportieren werde. Auf der Rückfahrt sollten die Schiffe dann mit spanischem Pyrit für die amerikanische Industrie beladen werden.¹³⁹

Die USA erklärten sich in Absprache mit den übrigen Alliierten außerdem bereit, die SSS als Kontrollorgan zu akzeptieren und verzichteten auf eigene Sicherheitsmaßnahmen. Die USA entsandten von nun an je einen eigenen Vertreter in die interalliierten Kontrollorgane nach Paris und Bern und schlossen sich damit aktiv dem System der SSS an. Während die Blockadefrage für die Schweiz somit zwischen den USA, Großbritannien und Frankreich gemeinsam gelöst wurde und sich Ende 1917 ein zusammenhängendes interalliiertes Blockadesystem bildete, spielte Frankreich in den Verhandlungen mit den nördlichen Neutralen kaum eine Rolle. Diese Verhandlungen wollten das War Trade Board und die britische Regierung zu einem späteren Zeitpunkt führen, ohne die Franzosen hinzuzuziehen.¹⁴⁰ Die Schweiz war deshalb das erste neutrale Land, welches noch im Winter 1917 ein Wirtschaftsabkommen mit den USA unterzeichnen konnte.

Das Abkommen konnte erstaunlich rasch abgeschlossen werden und die Bedingungen waren für die Schweiz insgesamt äußerst vorteilhaft. Dies erklärt sich vor allem mit der Sorge der USA, die Neutralität des Alpenlandes könnte gefährdet sein, und die Schweiz könnte sich unter dem Eindruck mangelnder Ver-

139 Vgl. Memorandum between the War Trade Board of the United States of America and the Government of Switzerland relating to Exports from the United States to Switzerland, December 5, 1917, Washington DC, 1918; *Meier*, Friendship, S. 83-84.

140 Vgl. BAR E2200*, 1/1435, Le Ministre de Suisse à Paris, A. Dunant, à la Division des Affaires étrangères du Département politique, Paris, 27. November 1917, in: DDS 6, S. 631-632; *Soutou*, L'or et le sang, S. 509.

sorgung politisch auf die Seite der Mittelmächte schlagen.¹⁴¹ Die latent deutschfreundliche Armeeführung und die Sympathien der politischen Eliten für das deutsche Kaiserreich machten das Land in den Augen des State Departments ohnehin anfällig für deutsche Vereinnahmungsversuche. Anfang November war zudem die bürgerliche Regierung in Russland gestürzt worden. Die Verhandlungen mit der Schweiz über das Wirtschaftsabkommen in Paris standen damit auch unter dem Eindruck der russischen Revolution und den Friedensverhandlungen der Bolschewiki mit den Mittelmächten in Brest-Litowsk.¹⁴² Eine soziale Destabilisierung der Schweiz und eine Stärkung der sozialistischen Bewegung, wie man sie im Falle einer schlechten Nahrungsmittel- und Rohstoffversorgung befürchtete, wollte man unbedingt vermeiden. Hinzu kam, dass sich die militärische Entwicklung in Europa zuungunsten der Entente entwickelte. Ende Oktober war es den Mittelmächten in der zwölften Isonzo-Schlacht gelungen, bis zur Piave vorzustoßen und der italienischen Armee eine vernichtende Niederlage beizufügen.¹⁴³ Die Alliierten befürchteten nun, dass deutsche Truppen über schweizerisches Territorium einen Umgehungsangriff auf Italien unternehmen könnten.¹⁴⁴ Diese ungünstige Lagebeurteilung spiegelte sich auch in den Reaktionen der Devisenmärkte. Der Kurs der Reichsmark erholte sich gegenüber dem Schweizer Franken ab September 1917 deutlich. Auch gegenüber anderen neutralen Währungen wie dem niederländischen Gulden ist Ende 1917 ein massiver kurzfristiger Kursanstieg der Reichsmark zu vermerken.¹⁴⁵ Damit ergab sich für die Beobachter der Entente eine unheilvolle Gemengelage: Eine gefährliche militärische Situation an der Schweizer Südgrenze, eine wachsende politische und wirtschaftliche Einflussnahme Deutschlands und eine mögliche bolschewistische Destabilisierung durch die Arbeiterschaft. Unter diesen Umständen schien eine ökonomisch verkraftbare Abgabe von Getreide und Rohstoffen an die Schweiz sinnvoll und notwendig.

141 Vgl. *Bailey*, Policy, S. 256.

142 Vgl. *Hirschfeld*, Enzyklopädie, S. 1016.

143 Vgl. *Münkler*, Krieg, S. 603-608; *Hirschfeld*, Enzyklopädie, S. 1016.

144 Die Quellen zeigen heute, dass für die Schweiz keine militärische Gefährdung bestand. Das deutsche Engagement gegen Italien bezog sich auf das Tirol und den Abschnitt am Isonzo. Vgl. *H.R. Fuhrer*, Die Schweizer Armee im Ersten Weltkrieg, Zürich 1999, S. 534; *Meier*, Friendship, S. 80; *Driscoll*, Anglo-Swiss Relations, S. 290.

145 Vgl. Eidgenössisches Statistisches Bureau, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 26, 1917, Bern 1918, S.122; *Frey*, Der Erste Weltkrieg, S. 372.

6 Schlussfolgerungen

Der erfolgreiche Abschluss des Getreideabkommens von 1917 kann nur durch die Bedeutung der neutralen Staaten in Europa in diesem globalen Konflikt erklärt werden. Mit der Verschärfung des Wirtschaftskrieges mussten die beiden Kriegsparteien zunehmend um ihren politischen und wirtschaftlichen Einfluss in den neutralen Staaten kämpfen. Die USA schlossen deshalb nicht nur mit der Schweiz, sondern auch mit den übrigen Neutralen in Europa Handelsverträge ab. Im Verlaufe des Jahres 1918 wurden mit Norwegen, Schweden und Dänemark Handelsabkommen getroffen, welche die Lieferung von wichtigen Gütern, darunter ebenfalls große Mengen an Getreide, zusicherten. Im Gegenzug reduzierten auch die nördlichen Neutralen ihre Exporte nach Deutschland, wodurch die Blockadewirkung noch einmal verstärkt werden konnte. Nur die Niederlande verzichteten aufgrund deutscher Drohungen auf einen solchen Vertrag und wurden von den USA bis zum Kriegsende mit einem Embargo belegt.¹⁴⁶

Die Entsendung der Swiss Mission und die Verhandlungen zum Getreideabkommen 1917 zeigen aber auch, wie stark sich die Weltmarktstrukturen seit dem Kriegsausbruch verändert hatten. Der freie Handel und die offenen Grenzen waren Vergangenheit, die wirtschaftliche Globalisierungswelle des 19. Jahrhunderts war zu Ende.¹⁴⁷ Dies bedeutete für die stark exportorientierte Wirtschaftsstruktur der Schweiz eine Zäsur. Der vor dem Krieg traditionell schwach ausgestattete Schweizer Bundesstaat schuf eine wachsende kriegswirtschaftliche Bürokratie und versuchte die Folgen der weltwirtschaftlichen Rückwirkungen auf die Schweiz administrativ zu lösen.¹⁴⁸ Das Außendepartement der Schweiz, welches noch bis zum Vorabend des Krieges nur über wenige Mitarbeiter verfügte, wurde in den Kriegsjahren massiv ausgebaut.¹⁴⁹ Anstatt der routinemäßigen, diplomatischen Kontaktpflege mussten nun komplexe, außenwirtschaftliche Probleme gelöst werden. Ein Rückzug auf die traditionelle Neutralitätspolitik war durch die weltweite Verflechtung der Schweizer Volkswirtschaft nicht mehr möglich, vielmehr geriet die Schweiz direkt zwischen die Fronten. Die Versuche der Schweizer Außenpolitik, eine aktive außenpolitische Rolle zu spielen und

146 Vgl. *Ritschl*, *Pity of Peace*, S. 58-59; *M. Frey*, *The Neutrals and World War I*, in: *Forvarsstudier* 3, 2000, S. 21. Für Deutschland: *Wehler*, *Gesellschaftsgeschichte*, S.47-57.

147 Vgl. *S. Broadberry/M. Harrison*, *The Economics of World War I: An Overview*, in: *Dies. (Hg.)*, *The Economics of World War I*, Cambridge 2005, S. 3.

148 Vgl. *O. Schneider*, *Diktatur der Bürokratie? Das Vollmachtenregime des Bundesrates im Ersten Weltkrieg*, in: *Rossfeld*, 14/18, S. 48-72.

149 Vgl. *Widmer*, *Diplomatie*, S.72-74.

sich als Vermittler in den globalen Konflikt einzuschalten, scheiterten jedoch kläglich. Der Rückzug des Gesandten Ritter aus Washington und die nur kurze Zeit später erfolgte Demission von Außenminister Hoffmann demonstrierten die Risiken einer aktiven Vermittlerrolle, die allzu oft als Parteinahme verstanden wurde. Der Historiker Paul Moeyes sieht, im Vergleich zur stärker isolationistischen Haltung der Niederlande, in der Hoffmann-Grimm Affäre gar den Beleg für eine durch Inkompetenz und Taktlosigkeit gekennzeichnete aktivistische Schweizer Außenpolitik.¹⁵⁰

Mit der Neubesetzung des Außenministerpostens durch den Romand Gustave Ador zeigte sich die schweizerische Außenpolitik aber auch adaptionsfähig und es gelang, eine außenpolitische Isolation gegenüber der Entente zu verhindern. Zugleich versuchte die Bundesverwaltung sich das fehlende Know-How auf dem internationalen Parkett durch den Einbezug von Fachleuten und Führungskräften aus der Privatwirtschaft zu verschaffen. Diese enge Zusammenarbeit zwischen Industrie und Staat ist allerdings kein schweizerisches Spezifikum. Vielmehr finden sich ähnliche Kooperationsformen zwischen Privatwirtschaft und staatlichen Stellen, sowohl in den neutralen, als auch in den Krieg führenden Staaten.¹⁵¹ Die Schweiz versetzte mit Hans Sulzer als neuem Gesandten bewusst einen Industriellen anstelle eines Diplomaten nach Washington und die Swiss Mission rekrutierte ihre Mitglieder aus Wirtschaft und Wissenschaft und nutzte deren breites internationales Kontaktnetz. Die schweizerische Außenwirtschaftspolitik war somit während des Krieges nicht mehr allein eine Angelegenheit der traditionellen politischen Elite des Landes, sondern funktionierte nur durch die Einbeziehung einer breiteren Funktionselite.¹⁵² Die Mitglieder dieser international vernetzten Elite sind dabei ein personelles Abbild struktureller Entwicklungen, welche die Schweiz seit dem 19. Jahrhundert geprägt hatten: Industrialisierung, Verwissenschaftlichung und Medialisierung.¹⁵³

150 Vgl. P. Moeyes, *Neutral Tones. The Netherlands and Switzerland and Their Interpretation of Neutrality 1914-18*, in: H. Amersfoort/W. Klinkert (Hg.), *Small Powers in the Age of War 1900-1940*, Leiden 2011, S. 57-85.

151 Für die Kriegführenden: H.-P. Ullmann, *Kriegswirtschaft*, in: Hirschfeld, *Enzyklopädie*, S. 222-230. Für die Neutralen: Frey, *The Neutrals*, S. 5. Für Deutschland: Wehler, *Gesellschaftsgeschichte* 4, S.47-57.

152 Eckart Conze spricht von "Davos People", also einflussreichen Industrie- und Handelsunternehmern, Journalisten oder Wissenschaftlern. Vgl. E. Conze, *Abschied von Staat und Politik? Überlegungen zur Geschichte der internationalen Politik*, in: E. Conze/U. Lappenküper/G. Müller (Hg.), *Geschichte der internationalen Beziehungen. Erneuerung und Erweiterung einer historischen Disziplin*, Köln 2004, S. 32-33.

153 Vgl. Ebda. Für die Idee der *forces profondes*: P. Renouvin/J.-B. Duroselle, *Introduction à l'histoire des relations internationales*, Paris 1964.

Am Vorabend des Ersten Weltkrieges wies die Schweiz hinter den Niederlanden die zweithöchste Außenhandelsquote auf. Der Anteil der Ein- und Ausfuhren am Bruttoinlandprodukt betrug zwischen 1891 und 1913 etwa 70 Prozent. Der Kleinstaat war damit mehr als alle Krieg führenden Staaten von einer funktionierenden Weltwirtschaft abhängig. Der Kern der weltwirtschaftlichen Verflechtung lag in der hoch entwickelten Industrie und ihrer Fähigkeit, sich auf den Weltmärkten zu behaupten. Aber auch der Tourismus und die Internationalisierung des Bankgeschäftes spielten bereits eine wichtige Rolle.¹⁵⁴ Es lag daher nahe, für die Suche nach einer Lösung der außenwirtschaftlichen Probleme die freisinnige, wirtschaftsliberale Elite des Landes hinzuziehen. Im Gegensatz zur schlecht ausgestatteten Berner Verwaltung verfügte diese über internationale Erfahrungen und Kontakte und konnte sich sicher auf dem internationalen Parkett bewegen. An der Gesandtschaft in Washington wurde 1917 eine Handelsabteilung aufgebaut, zu deren Leiter Hans Sulzer seinen langjährigen kaufmännischen Mitarbeiter, Friedrich Oederlin, ernannte. Oederlin hatte für die Firma Sulzer die Rohstoffeinkäufe in den USA übernommen und kannte deshalb die Verhältnisse auf dem nordamerikanischen Markt.¹⁵⁵ Damit gelang es der Schweiz, international erfahrene Unternehmer wie Sulzer, Syz oder Cailler in die Außenpolitik einzubeziehen. Zugleich stellten die Unternehmer damit sicher, dass der Staat ihre wirtschaftlichen Eigeninteressen schützte. Dieser Interessenausgleich wurde später auch zum Modell für die schweizerische Außenpolitik im Zweiten Weltkrieg.

Die Verwissenschaftlichung spiegelt sich in der Figur von William Rappard wider. Der international anerkannte Ökonom näherte sich den außenwirtschaftlichen Problemen der Schweiz mit wissenschaftlichen Methoden. Er unterfütterte seine politischen Argumente zur Versorgung der Schweiz mit statistischem Datenmaterial¹⁵⁶ und stand damit ganz in der Tradition des auf Datenerhebung vertrauenden, positivistischen Wissenschaftsverständnisses des ausgehenden 19. Jahrhunderts. Außerdem setzte er seine Autorität als Experte geschickt ein und instrumentalisierte seine transnationalen wissenschaftlichen

154 Vgl. B. Veyrassat, *Wirtschaft und Gesellschaft an der Wende zum 20. Jahrhundert*, in: P. Halbeisen/M. Müller/B. Veyrassat (Hg.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel 2012, S. 35–36.

155 Vgl. BAR#E2200.36-07#1000/1741#1*, H. Sulzer an Politisches Departement, Bern, 29. November 1917.

156 Vgl. BAR#E2200.36-07#1000/1741#1*, Vortrag von W. Rappard vor der Swiss Scientific Community New York vom 18. Oktober 1917.

Netzwerke.¹⁵⁷ Zur Vorbereitung der Verhandlungen über die Versorgung der Schweiz mit Rohstoffen und Nahrungsmitteln wurden umfangreiche und genaue Statistiken über die Ein- und Ausfuhr von Gütern angelegt und komplexe Verwaltungsapparate zu deren Erfassung, Regulierung und Kontrolle geschaffen.¹⁵⁸ Auch die Berner Bundesverwaltung baute den Verwaltungsapparat aus und entsandte mit dem SSS-Spezialisten André Marcuard einen technischen Experten in die USA.

Schließlich zeigt sich am Beispiel der Swiss Mission auch das Phänomen der Medialisierung. Bereits vor der Abreise wurde die Mission in der Entente-freundlichen Zeitschrift *Mars*, auf Anregung von Clara Guthrie d'Arcis, von einem amerikanischen Fotografen in einer aufwändigen Fotoserie porträtiert.¹⁵⁹ Mit Blick auf die allgegenwärtige Agitation der beiden Kriegsparteien in der Schweiz ist die mediale Darstellung der Swiss Mission auch als ein Teil des medial geführten Propagandakrieges zu verstehen.¹⁶⁰ Dementsprechend stark zielte die Swiss Mission in den USA auch auf die Berichterstattung und die Beeinflussung der öffentlichen Meinung.

Insgesamt versuchte die schweizerische Außenpolitik im Ersten Weltkrieg, sich mit einer Mischung aus aktiver Wirtschaftsdiplomatie und neutralitätspolitischer Selbstbehauptung den Herausforderungen einer sich rasch verändernden geopolitischen Großwetterlage anzupassen. Der Handlungsspielraum des Kleinstaates war dabei begrenzt. Trotz des Abkommens vom Dezember 1917 zeigt das Beispiel der Swiss Mission, wie sehr der Schweizerische Bundesstaat in kurzer Zeit außenpolitisch unter Zugzwang geriet. Die Entsendung war nicht einfach eine erfolgreiche Anpassung an neue Umstände, sondern ebenso sehr Ausdruck der hohen Verwundbarkeit einer offenen exportorientierten Volkswirtschaft und der latenten Schwäche der schweizerischen Neutralität im Ersten Weltkrieg. Die Selbststeuerungskraft der Schweizer Außenpolitik musste auf dem Feld der Wirtschaft empfindliche Souveränitätsverluste hinnehmen. Dies

¹⁵⁷ Vgl. E. Rosenberg, Transnationale Strömungen in einer Welt, die zusammenrückt, in: *Ders. (Hg.), 1870-1945. Weltmärkte und Weltkriege*, Serie Geschichte der Welt 5, München 2012, S. 816.

¹⁵⁸ Zur statistischen Erfassung ökonomischer Prozesse seit dem Ende des 19. Jahrhunderts und der wilhelminischen Kriegswirtschaft: A. Tooze, *Statistics and the German State 1900-1945*, Cambridge 2001, Introduction and Chapter 1.

¹⁵⁹ Vgl. Zeitschrift *Mars*, Sonderausgabe Schweiz-Amerika, 1917.

¹⁶⁰ Vgl. A. Elsig, Zwischen Zwietracht und Eintracht. Propaganda als Bewährungsprobe für die nationale Kohäsion, in: *Rossfeld*, 14/18, S. 72-102. Zum Propagandakrieg im Allgemeinen: M. Jeismann, Propaganda, in: *Hirschfeld*, Enzyklopädie, S. 198-210.

bedeutet allerdings nicht, dass die Neutralität als außenpolitisches Konzept damit insgesamt an Bedeutung verloren hätte.¹⁶¹

Bionote

Florian Weber

studierte Wirtschaftsgeschichte und Ökonomie an der Universität Zürich und der Universidad Autónoma de Madrid. 2012 beendete er seinen Master mit einer Arbeit zur Finanzkrise von 1931. Zurzeit ist er Doktorand im Forschungsprojekt "Switzerland in the First World War" des Schweizerischen Nationalfonds an der Universität Zürich bei Prof. Jakob Tanner. Seine Dissertation widmet sich der Schweizer Außenwirtschaftspolitik im Ersten Weltkrieg. 2013 war er Visiting Fellow an der Weatherhead Initiative on Global History der Harvard University, Cambridge MA und Visiting Scholar beim German Historical Institute in Washington DC.

161 Vgl. S. Kruizinga/J. den Hertog, Introduction, in: S. Kruizinga/J. den Hertog (Hg.), Caught in the Middle. Neutrals, Neutrality, and the First World War, Amsterdam 2011, S. 3.

